



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Liberale Prostitutionspolitik und ihre Auswirkungen auf  
die Arbeits- und Lebensbedingungen von  
Prostituierten.

Der Fall Deutschland“

Verfasserin

Silvia Knoll

angestrebter akademischer Titel

Magistra

Wien, im Juni 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt

Politikwissenschaften

Betreuerin

Univ.-Prof. Dr. Birgit Sauer

## Kurzfassung

Die vorliegende Magistraarbeit untersucht die Auswirkungen des deutschen *Gesetzes zur Regulierung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (ProstG)* auf die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen in Deutschland. Das ProstG ist seit 1.1.2002 in Kraft. Es hat die ‚Sittenwidrigkeit‘ der Prostitution abgeschafft und damit den Geschäften und Verträgen von Prostituierten Rechtswirksamkeit verliehen. Der Gesetzgeber (der parteilich die SDP-Grünen-Regierungskoalition von 2001/2002 repräsentierende Bundestag) hat beabsichtigt, die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten zu verbessern, deren Zugang zum staatlichen Sozialversicherungssystem zu ermöglichen und die Prostitutionsbranche transparenter und kontrollierbar zu machen. Die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen haben sich seither aber nur spärlich verbessert. In dieser Diplomarbeit frage ich *warum*. Anhand einer Sekundärliteraturanalyse und unter Anwendung der *Joint Decision Trap Theory* Fritz W. Scharpfs versuche ich, diese Frage zu beantworten. Im Anhang sind zwei (von insgesamt drei durchgeführten) ExpertInneninterviews zu finden.

## Abstract

This diploma thesis examines the effect of the German *Law on the Regulation of the Legal Relationships of Prostitutes (ProstG)* on the working- and living conditions of sex workers in Germany. The ProstG came into force on January 1<sup>st</sup> 2002. It abolished the ‘immorality aspect’ of prostitution and thus gave legal validity to prostitute’s deals and contract-makings. The legislator (the SDP-and-Green-Party’s government coalition) aimed at improving the working- and living conditions of prostitutes, enabling their accession to the public social insurance system and making the prostitution field more transparent and controllable. Since then, the working- and living conditions of sex workers only improved marginally. In this diploma thesis I ask *why*. On the basis of a secondary literature analysis and within the application of Fritz W. Scharpf’s *Joint Decision Trap Theory*, I try to answer this question. In the appendix of the paper you will find two (of totally three conducted) expert interviews.

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Forschungsmotive.....	3
1.2	Begriffsklärung: Prostitution .....	3
1.3	Fragestellung und Hypothesen .....	4
1.4	Gute Arbeits- und Lebensbedingungen .....	6
2	Forschungsdesign.....	7
2.1	Theoretische Perspektiven.....	7
2.1.1	Feministische Haltungen zu Sexarbeit und das Beispiel Schweden .....	7
2.1.2	The Joint Decision Trap Theory: die Politikverflechtungsfälle .....	10
2.1.3	Politikverflechtungen im Politikfeld Prostitution .....	14
2.2	Methode: die Politikfeldanalyse .....	15
2.2.1	Politische AkteurInnen.....	15
2.2.2	Quellen .....	19
3	Die deutsche Prostitutionspolitik und das Gesetz zur Regulierung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (ProstG).....	20
4	Die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen in Deutschland nach der Gesetzesänderung 2002.....	22
4.1	Sexarbeit .....	22
4.2	Die Diversität der Branche und ihre Regulierungsmöglichkeiten.....	24
4.3	Neben Ausbeutung und Gewalt.....	26
4.4	SexarbeiterInnen im Migrationsprozess .....	29
4.5	Unattraktive Arbeitsverträge: zwischen Selbstständigkeit und Abhängigkeit .....	33
4.6	Sperrbezirke: Ghettoisierung und Ausbeutung.....	36
4.7	Das Werbeverbot für Prostitution.....	38
4.8	Sozialversicherungsschutz und Prostitution .....	41
4.8.1	Krankenversicherungen.....	42

4.8.2	Rentenversicherungen .....	43
4.9	Die Besteuerung von Prostitution.....	45
4.10	Ein positiver Ausblick .....	46
5	Der Einfluss des öffentlichen Prostitutionsdiskurses.....	47
5.1	Sperrgebiete im Kontext des Prostitutionsdiskurses .....	49
5.2	Die Haltung der Bundesregierung .....	51
6	Der Implementierungsprozess als Hemmfaktor.....	55
6.1	Unterschiedliche Rechtsbereiche und zersplitterte Zuständigkeiten .....	55
6.1.1	Die unzulängliche und uneinheitliche Anwendung des Gewerberechts .....	56
6.1.2	Die Kompetenzverflechtung im öffentlichen Baurecht .....	60
6.1.3	Prostitutionspolitik und Migrationspolitik .....	63
6.2	Das ungenutzte Potential im Zivilrecht (Arbeits- und Mietrecht).....	67
6.3	Fazit .....	70
7	Schlusswort.....	73
7.1	Zusammenfassung zentraler Thesen und Ausblick .....	73
7.2	Selbstkritik.....	75
8	Literaturverzeichnis .....	77
9	Anhang.....	82
9.1	Interviews .....	82
9.1.1	Interview 2.....	82
9.1.2	Interview 3.....	97
9.2	Gegenüberstellung alter und neuer Gesetze .....	108
9.3	Lebenslauf .....	111

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anfälligkeitsfaktoren .....	26
Abbildung 2: Veränderungen in den Anfälligkeitsfaktoren .....	29
Abbildung 3: Anfälligkeitsfaktoren MigrantInnen .....	32

# 1 Einleitung

Die vorliegende Diplomarbeit befasst sich mit den Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten in Deutschland. Sie versucht, die Probleme, mit welchen Prostituierte ihren Arbeitsalltag zu bewältigen haben, mittels einer Sekundärliteraturanalyse und Interviews, darzustellen und folgend Erklärungen dafür zu finden. Die Ursachen für die gegebenen Arbeits- und Lebensumstände von SexarbeiterInnen in Deutschland werden in der deutschen Prostitutionspolitik gesucht. Meinen Fokus lege ich auf die 2002 in Kraft getretene *Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz, ProstG)* und den Politikprozess ihrer Implementierung. Das Prostitutionsgesetz aus dem Jahr 2002 liberalisierte die Sexarbeit und machte sie zu einer rechtsgültigen Erwerbstätigkeit. Dabei wurde vom Gesetzgeber (unter anderen) das Ziel verfolgt, die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen zu verbessern (vgl. BMFSFJ 2007). Im Gesetzesimplementierungsprozess des ProstG – welcher ein Resultat der spezifischen (föderalen) Struktur des Deutschen politischen Systems ist – wurde ein hemmender Faktor für die verfolgte Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen erkannt. Neben diesem Erklärungsansatz auf der politischen Struktur- und Prozessebene (*polity* und *politics*), gehe ich in Kapitel 5 zusätzlich auf den politischen *Prostitutionsdiskurs* und seinen Wandel ein. Dem Prostitutionsdiskurs widme ich hier deshalb Raum, da ich annehme, dass Diskurse politische Entscheidungen wesentlich mitbestimmen. Im Folgenden möchte ich einleitend auf die Inhalte des ProstG sowie die politischen Probleme, welche der Politikprozess seiner Implementierung mit sich bringt, eingehen.

Die *Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz, ProstG)* trat am 1.1.2002 in Kraft. Sie wurde durch eine Gesetzesinitiative der damaligen rot-grünen Bundesregierung ins Leben gerufen. Das ProstG wird – im innereuropäischen Vergleich – als ein liberales Prostitutionsgesetz verstanden. Mit ihm wurden die *Sittenwidrigkeit der Prostitution* sowie das *Verbot der Förderung von Prostitution* aufgehoben. Als Folge sind Prostituierte nun berechtigt, Arbeitsverträge abzuschließen. Dadurch wird ihnen der Zugang zum staatlichen Sozialsystem erleichtert. Durch die Abschaffung der Sittenwidrigkeit sind Verträge, welche SexarbeiterInnen mit BordellbetreiberInnen oder KundInnen abschließen nun rechtswirksam. Das heißt, Entgelte von KundInnen und Löhne von ArbeitgeberInnen (BordellbetreiberInnen) können eingeklagt und zahlungsunwillige Freier angeklagt werden (vgl. Reimann 2007). Mit der rechtlichen Anerkennung der Prostitution als wirtschaftliche

Tätigkeit und der Abschaffung des Straftatbestandes der *Förderung der Prostitution* durch BordellbetreiberInnen, wollte der Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnen, mit dem bestehenden Wirtschafts- und Arbeitsrecht die Beschäftigungsverhältnisse zwischen BordellbetreiberInnen – welche vor 2002 rechtlich nur als ZuhälterInnen im Strafrecht erfasst waren – und SexarbeiterInnen zu regeln sowie „die gesundheitlichen und hygienischen Arbeitsbedingungen der Prostituierten zu verbessern“ (BMFSFJ 2007:7). Durch eine (gewerberechtliche) Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse zwischen BordellbetreiberInnen und SexarbeiterInnen sollten SexarbeiterInnen auch von der Abhängigkeit von ZuhälterInnen losgelöst werden (vgl. BMFSFJ 2007).

Das ProstG in seiner heutigen Form enthält keine direkten Regulierungen der Arbeitsverhältnisse und Arbeitsstandards in der Prostitutionsbranche. Das heißt, eine positive Regulierung ist darin nicht gegeben (vgl. BMFSFJ 2007). Aus diesem Grund ist es notwendig, die bereits bestehenden Gesetze, welche zur Regulierung des allgemeinen Wirtschaftslebens und der Wirtschaftszweige im Spezifischen bereits vorhanden sind, heranzuziehen, um Arbeitsstandards und klare Arbeitsverhältnisse für die in der Prostitution Erwerbstätigen zu etablieren. (vgl. BMFSFJ 2007; Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2006; Howe 2008).

Laut Meinung der Fachöffentlichkeit wird das ProstG unzureichend angewendet (vgl. Howe 2008; BMFSFJ 2007). „Es [das ProstG, S.K.] eröffnet Wege, Arbeitsbedingungen zu verbessern. Aber kaum ein Land, kaum eine Kommune macht es sich bisher zur Aufgabe, diese Wege zu nutzen, Standards für Arbeitsbedingungen zu setzen.“ (Schewe-Gerigk 2007: o.A.). Ein Problem, welches die praktische Wirkung des ProstG stört, ist laut Grünen-Politikerin Schewe-Gerigk der mangelnde politische Wille zur Anwendung der Möglichkeiten, welche das Gesetz den Ländern und Kommunen zu Gestaltung und Regulierung der Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen anbietet. Auch viele der sich so nennenden „Hurenorganisationen“ (Hydra e.V. o.A.:o.A.) Deutschlands beklagen, dass sich seit 2002 die Lage der SexarbeiterInnen nicht verbessert habe. Unter ihnen befinden sich etwa die Vereine SOLWODI, Hydra, Madonna BUFAS oder der KOK (wofür die Abkürzungen stehen und wer diese Vereine sind siehe Kapitel 2.2.1). Auch der im Januar 2007 veröffentlichte Bericht des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (BMFSFJ) über die Auswirkungen des ProstG bestätigt diese Klagen.

## 1.1 Forschungsmotive

An dieser Stelle möchte ich offenlegen, dass mich zu Beginn der Themenwahl die Rechtslage und die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten in Österreich beziehungsweise in Wien interessierten. Österreich und Wien bilden schließlich mein soziales und öffentliches Umfeld, welches mir letztendlich den Anstoß dazu gab, über Sexarbeit zu schreiben. Für zwei Jahre meiner StudentInnenzeit bezog ich eine Wohnung sehr nahe am so genannten ‚Äußeren Mariahilferstrich‘ in Wien. Ein Jahr zuvor lebte ich in einer StudentInnenwohnung nahe am Wiener Gürtel, ein weiterer Konzentrationspunkt der Prostitutionsbranche in Wien. Ich sammelte Eindrücke und Bilder von Frauen, die in Bordellauslagen saßen oder am Straßenrand stehend auf ihre Freier warteten. Ich begann, mich für deren soziale Situation und rechtlichen Status zu interessieren. Was ich mich schließlich fragte war, ob, das Phänomen Prostitution in eine Gesellschaft zu integrieren möglich sei und wenn ja, mit welchen Methoden? Ich begann mich, im Zuge meiner anfänglichen Literaturrecherchen vermehrt für die liberale Prostitutionspolitik zu interessieren, welche – im Gegensatz zur abolitionistischen Prostitutionspolitik (siehe dazu Kapitel 2.1.1) – versucht, Prostitution rechtlich wie jedes andere (legale) Gewerbe ins Wirtschaftstreiben zu integrieren. In Österreich und Wien war der Umstand einer liberalen Prostitutionspolitik noch nicht lange genug gegeben, um meine Fragen über liberale Prostitutionspolitik beantworten zu können (im Juni 2011 verabschiedete die ‚rot-grüne‘ Wiener Stadtregierung ein neues Prostitutionsgesetz, welches BordellbetreiberInnen nun eine Meldepflicht ihrer Betriebe sowie die Einhaltung von Arbeitsstättenstandards – mittels einer Verordnung zum ArbeitnehmerInnenschutz – vorschreibt. Darüber hinaus ist mit dem neuen Gesetz die Prostitution in Wohngebieten verboten worden, was folglich eine Diskussion um die örtliche Verlagerung der Prostitution, weg von ihren traditionellen Orten, ausgelöst hat). Ich wählte als Folge Deutschland als *empirischen Fall (unit of analysis)* aus, wo bereits in den Jahren 2001/2002 ein liberaler Prostitutionsdiskurs auf Bundesebene ein Prostitutionsgesetz entstehen ließ.

## 1.2 Begriffsklärung: Prostitution

Schreibe ich von Prostitution oder Sexarbeit, so von der freiwilligen und nicht erzwungenen. Den Begriff der Prostitution differenziere ich klar von denen des Menschenhandels, der Zwangsprostitution und der Beschaffungsprostitution. Prostituierte oder SexarbeiterInnen werden hier nicht als Opfer des Menschenhandels, der Drogensucht und anderen äußeren Zwängen sondern beruflich Tätige gesehen. In der Mehrheit der verfügbaren Literatur;



Zeitungsartikeln, Forschungsarbeiten und Studien sind Menschenhandel und Prostitution in einem Gedankenschritt enthalten. In seltenen Fällen wird auf Prostitution an sich, als gesellschaftliche Institution, ohne direkte Verbindung zur organisierten Kriminalität, Bezug genommen (vgl. Reimann 2007). Von dieser Mehrheit an AutorInnen möchte ich mich hier abgrenzen, dabei jedoch keineswegs leugnen, dass es Fälle des Menschenhandels und der Zwangsprostitution im ‚Rotlichtmilieu‘ Deutschlands gibt. Prostitution wird hier als Beruf, als eine Erwerbstätigkeit, begriffen. Um den Begriff weiter zu konkretisieren, schreibe ich von legaler Prostitution. Den Begriff *legale* Prostitution entschärfe ich jedoch sogleich wieder: Jene SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund, welche (vorläufig oder langfristig) ohne Aufenthaltstitel und/oder Arbeitsgenehmigung in Deutschland arbeiten, sollen hier nicht ignoriert und ausgeblendet werden. Schreibe ich von Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen, so muss ich zwischen der Situation jener ohne gültigen Aufenthaltsstatus und jener mit deutscher Staatsbürgerschaft unterscheiden. MigrantInnen und ‚Deutsche‘ sind mit jeweils unterschiedlichen Lebensproblemen in jeweils unterschiedlichem Ausmaß konfrontiert (vgl. TAMPEP 2009) (zu den Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten mit Migrationshintergrund siehe Kapitel 6.1.3).

Die Nachfrage nach Sex ist äußerst hoch. Täglich suchen in Deutschland eine Million Männer die Dienstleistungen von Prostituierten auf (vgl. TAMPEP 2009; BUFAS e.V. 1996). Dass die Nachfrage und das Angebot florieren, sollte die Öffentlichkeit dazu anregen, das Thema Prostitution pragmatisch zu diskutieren, die darin Beteiligten von Stigmatisierung, Diskriminierung, rechtlicher Ungleichbehandlung und den daraus wachsenden sozialen Missständen zu befreien. Stattdessen werden milieuinterne Probleme, wie Gewalt und Ausbeutung, durch Verdrängung der Prostitutionsszene unsichtbar gemacht. Die *äußere* Erscheinung der Prostitution wird, durch örtliche Einschränkung der Prostitutionsausübung, in allen Kommunen reguliert. Nach *innen* hin jedoch wird die Branche noch immer größtenteils sich selbst überlassen; keine Arbeitsstandards und Arbeitsschutzbestimmungen schützen SexarbeiterInnen vor Gewalt und Ausbeutungsverhältnissen (vgl. Pates 2009).

### **1.3 Fragestellung und Hypothesen**

Jene Ursachen, welche das Prostitutionsgesetz an seiner durch den Gesetzgeber gewünschten Wirkung (Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten) behindern, sollen in dieser Forschungsarbeit ausfindig gemacht und erörtert werden. Meine Forschungsfrage hat sich wie folgt herauskristallisiert:

- Die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen in Deutschland konnten seit Inkrafttreten des ProstG 2002 in keinem praktisch bemerkbaren Ausmaß verbessert werden. Wie kann dieser mangelnde Politikfortschritt anhand einer Analyse des Politikprozesses zur Umsetzung des ProstG verstanden werden? Wie kann er mithilfe der Eigenschaften des deutschen politischen Systems erklärt werden?

Ich vermute, am Ende meiner Forschungsarbeit Beweisführungen für die unten ausgeführten *Hypothesen* erbracht zu haben. Ich unterteile meine Hypothesen in eine *Nebenhypothese (Ha)* und eine *Haupthypothese (Hb)*. Die erste bezeichne ich deshalb als Nebenhypothese, da ich mit dieser nicht unmittelbar meine Forschungsfrage beantworte, sondern grundlegende Annahmen über liberale Prostitutionspolitik darlege. Anders als diese leitet sich die Haupthypothese direkt von meiner Forschungsfrage (siehe oben) ab und beantwortet diese.

*Ha:*

Eine liberale Prostitutionspolitik vermag es, die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen zu verbessern.

*Warum?*

1. Liberale Prostitutionspolitik bedeutet, dass die Prostitution in die Wirtschaft einer Gesellschaft integriert wird. Das heißt auch, dass es Gesetze für die Prostitution gibt, welche sie regulieren. Regulierung schafft Klarheit darüber, was in der Branche erlaubt und untersagt ist. Sie gibt den SexarbeiterInnen somit Sicherheit am Arbeitsplatz. Sie bietet außerdem Schutz vor Gewalt, da sie die Bestimmung über die Arbeitsverhältnisse im ‚Milieu‘ nicht der ‚milieu‘-internen und intransparenten Selbstregulierung überlässt (vgl. Pates 2009). In Anbetracht dessen kann eine positive Regulierung (allem voran durch positives Zivilrecht) die Arbeits- und Lebensbedingungen der SexarbeiterInnen verbessern.

2. In einer Gesellschaft mit liberalem Prostitutionsdiskurs werden Prostituierten positive Rechte eingeräumt. Dadurch wird den Prostituierten stärkeres Auftreten gegenüber KundInnen, ArbeitgeberInnen und Behörden ermöglicht. Durch aktive Integration wird die gesellschaftliche Akzeptanz der Prostitution als Beruf gefördert und mit ihr die Eigenakzeptanz und ein stärkeres Auftreten der Prostituierten (vgl. Interview 3).

*Hb:*

Eine effiziente Regulierung der Prostitution wird mit dem derzeitigen, nicht regulativen Rechtsbestand in der Prostitutionspolitik (ProstG und die verschiedenen Rechtsbereiche wie Gewerbeordnung, Ordnungswidrigkeitengesetz, Aufenthaltsgesetz, öffentliches Baurecht, Zivilrecht [Arbeitsrecht] oder Arbeitsstättenverordnungen) aufgrund der Zersplitterung der politischen Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht umgesetzt. Das ProstG wird aufgrund dieser Kompetenzzersplitterung und –verflechtung nicht koordiniert und deshalb unzulänglich angewendet. Somit wurden auch die oben genannten Rechtsbereiche nicht an das Ziel des ProstG angepasst und verändert. Aufgrund des strukturbedingten Politikprozesses herrscht eine Stagnation in der Umsetzung des ProstG vor. Aus diesem Grund wird das Ziel der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen nur unzureichend verwirklicht.

## **1.4 Gute Arbeits- und Lebensbedingungen**

Die Frage danach, was gute Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen überhaupt ausmache, möchte ich hier beantworten. Gute Arbeits- und Lebensbedingungen messe ich nach folgenden Kriterien:

- *(Sexuelle) Selbstbestimmung* im Gegensatz zum Zwang, gesundheitsgefährdende Sexualpraktiken oder ungeschützten Sexualverkehr anzubieten, Alkohol in den Betrieben zu konsumieren oder KundInnen zu bedienen, welche die betroffenen SexarbeiterInnen aus eigenem Ermessen ablehnen würden
- *Schutz vor Ausbeutung*: Als Formen der Ausbeutung definiere ich Wucher; übertriebene Mietpreise, Einkommensabgaben an Dritte (BordellbetreiberInnen und/oder ZuhälterInnen), unterdurchschnittliche Löhne bei (faktischen oder teilweisen) abhängigen Beschäftigungsverhältnissen.
- *Schutz vor Gewalt* durch KundInnen, ZuhälterInnen, BordellbetreiberInnen oder die Polizei
- Faktisch (nicht allein rechtlich) möglicher Zugang zu staatlichen *Kranken-, Renten-, und Arbeitslosenversicherungen*. Die Teilnahme am staatlichen Sozialversicherungssystem kann gewährleistet werden, sobald die faktische Möglichkeit besteht, ein *abhängiges Beschäftigungsverhältnis* (mit als auch ohne Arbeitsvertrag) mit BordellbetreiberInnen einzugehen. Letztere machen sich dann zu abgabe- und beitragspflichtigen ArbeitgeberInnen.
- *Hygienische Zustände* in den Prostitutionsbetrieben und *Gesundheitsschutz*

## 2 Forschungsdesign

### 2.1 Theoretische Perspektiven

In diesem Kapitel werden die Ansätze drei verschiedener Theorien vorgestellt, welche meine Begriffe und Annahmen – *a priori*, vor Beginn der eigentlichen Forschungsarbeit, sowie *a posteriori* – im Laufe des Forschungsprozesses – entscheidend mitbestimmt haben. Vorgestellt werden die inner-feministischen und konträr gegenüberstehenden Haltungen des *liberalen Prostitutionsdiskurses* einerseits und des *abolitionistischen* andererseits und die *Joint Decision Trap Theory*. Recherchen zum Feminismus habe ich in der Anfangsphase der Forschungsarbeit – im Zuge der Themenfindung und Konzeptbildung – angestellt. Die Ansätze der *Joint Decision Trap Theory* habe ich im fortgeschrittenen Stadium der Forschungsarbeit, während der Suche nach den Kausalfaktoren für die schwache Wirkungskraft des ProstG, aufgegriffen.

#### 2.1.1 Feministische Haltungen zu Sexarbeit und das Beispiel Schweden

Spreche ich hier vom Feminismus, so möchte ich diesen theoretisch weitreichenden Begriff vorerst auf zwei feministische Haltungen zum Thema Prostitution eingrenzen; nämlich auf die abolitionistische und die liberale Haltung (vgl. Mertlitsch 2009). VertreterInnen der abolitionistischen Haltung treten für die allgemeine Bekämpfung von Prostitution als gesellschaftliche Institution ein, da sie darin eine gesellschaftlich akzeptierte Objektivierung des weiblichen Körpers, strukturelle männliche Dominanz sowie die symbolische als auch direkte Gewalt (Zwangsprostitution, Kinderprostitution, Erniedrigung, Entwürdigung bis zur Vergewaltigung) als inbegriffen erkennen. Dahingegen plädieren VertreterInnen der liberalen Haltung für eine rechtliche Gleichstellung des Prostitutionsgewerbes mit anderen dienstleistenden Gewerben (vgl. Mertlitsch 2009). Sie sehen in der fehlenden gesellschaftlichen Anerkennung, der Rechtlosigkeit und der Kriminalisierung des Prostitutionsgewerbes die Ursachen aller Übel, mit welchen Prostituierte im Alltag zu kämpfen haben; den prekären Arbeitsverhältnissen, der fehlenden sozialen Absicherung, der fehlenden gewerkschaftlichen Interessensvertretung, der Abhängigkeit von Zuhältern und der menschenrechtlichen Unaufgeklärtheit (vgl. Mertlitsch 2009).

Die Grenze zwischen abolitionistischer und liberaler Auffassung innerhalb der Feminismusdebatte lässt sich auch zwischen den verschiedenen Diskursen und Politikpraktiken europäischer Staaten ziehen. So vertreten PolitikerInnen Schwedens – und

inzwischen rund 80% der schwedischen Bevölkerung (vgl. Kavemann 2009b) – einen abolitionistischen Prostitutionsdiskurs, Politiker in den Niederlanden und in Deutschland beispielsweise einen liberalen (vgl. Mertlitsch 2009; Kavemann 2009b). Im Folgenden soll der *Fall Schweden* als Beispiel abolitionistischer Prostitutionspolitik näher ausgeführt werden.

Barbara Kavemann (2009b) betont in ihrem Artikel, dass in den Staaten Schweden und Deutschland, welche eine so konträre Grundhaltung zu Prostitution – die auch von den jeweiligen Bevölkerungsmehrheiten unterstützt werden – eingenommen haben, unterschiedliche Grundvoraussetzungen gegeben sind: In Schweden waren im Jahr 1999 gemäß offiziellen Zahlen 2.500 SexarbeiterInnen tätig. In Deutschland wird die Zahl heute auf 200.000 (die Schätzungen schwanken aber zwischen 50.000 und 400.000 SexarbeiterInnen) und in den Niederlanden, die Vorreiterin des liberalen Prostitutionsdiskurses, auf 25.000 geschätzt. Prostitution scheint somit traditionell in Schweden nicht so weit verbreitet zu sein als in Deutschland oder den Niederlanden. Diese unterschiedlichen Ausgangspunkte sind vermutlich ausschlaggebend für die divergierenden Prostitutionspolitiken, welche die Staaten eingeschlagen haben.

Die schwedische Gesellschaft akzeptiert nicht, dass der weibliche Körper für Männer käuflich ist. Sexarbeit ist in Schweden verboten und Personen, welche sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, können im Falle einer Anklage mit einer Geldstrafe oder bis zu sechs Monaten Haft verurteilt werden (vgl. Kavemann 2009b). Prostituierte werden nicht bestraft, der Fokus liegt bei der Freierbestrafung (vgl. Kavemann 2009b). Das Prinzip, dass der weibliche Körper zu keinem Objekt männlicher Dominanz werden und auch nicht einer ständigen Verfügbarkeit unterliegen darf (auch nicht gegen Bezahlung), wird in der abolitionistischen Prostitutionspolitik Schwedens symbolisiert. Im Jahr 1998 trat das *Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen* in Kraft. Prostitution ist seither kriminalisiert.

Die Debatte innerhalb der abolitionistischen Prostitutionspolitik unterscheidet sich dahingehend von der liberalen, dass in der ersten nicht zwischen freiwilliger und erzwungener, gewaltbedingter Prostitutionsausübung differenziert wird. Abolitionistische Denker schließen freiwillige Prostitutionsausübung entschlossen aus dem Bereich des Möglichen aus: Prostitution ist immer das Ergebnis vom Zwang, psychischer und physischer Gewalt, Druck oder Drogensucht. Prostituierte werden generell als eine Opfergruppe betrachtet (vgl. Kavemann 2009b). Das Phänomen der Prostitution gehe Hand in Hand mit Kriminalitätserscheinungen und es gelte, es mit dieser abzuschaffen.

Die Prostitutionspolitik Schwedens muss im Kontext der „langjährige[n], intensive[n] Gleichstellungspolitik“ verstanden werden (Kavemann 2009b:24). Im Rahmen dieser wurde

die „schädigende Wirkung“, welche „Prostitution auf die angestrebte Gleichstellung der Geschlechter hat“, erkannt. Mit der Gesetzesreform von 1998 hat es sich Schweden zum politischen Ziel gesetzt, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau zu fördern, Frauen vor Gewalt durch Männer zu schützen, die öffentliche Meinung für die Bekämpfung der Prostitution zu gewinnen und letztendlich, auf längere Sicht, die Prostitution als Ganzes abzuschaffen (vgl. Kavemann 2009b). Inwieweit diese Ziele erreicht worden sind und wie erfolgreich das Gesetz zum Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen umgesetzt wird, kann noch nicht mit Verlässlichkeit beurteilt werden, da bis dato noch keine Evaluierungsstudien unternommen worden sind (vgl. Kavemann 2009b). Auswirkungen sind aber im Bereich der Straßenprostitution vermerkt worden, welche laut öffentlichen Schätzungen um 41% zurückgegangen sind (vgl. Kavemann 2009b). Skeptiker vermuten in diesem Rückgang aber einen Verdrängungsprozess hin in die Wohnungsprostitution und in Clubs, welche polizeilich schwer kontrollierbar ist. Schweden rühmt sich auch damit, dass, im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten, Verfahren wegen Menschenhandel nicht zugenommen haben und dass Menschenhändler seit der Kriminalisierung der Prostitution sein Staatsgebiet meiden (vgl. Kavemann 2009b).

Umgesetzt wird das Gesetz in erster Linie mit polizeilichen Mitteln. Der Einsatz gegen Menschenhandel und Gewalt gegen Frauen wurde im Allgemeinen verstärkt (vgl. Kavemann 2009b). Kampagnen, Plakate, Filme und Informationsveranstaltungen zur öffentlichen Aufklärung sind mit öffentlichen Geldern finanziert worden. Diese haben Erfolg gezeigt; die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit und deren Zustimmung konnten für die abolitionistische Prostitutionspolitik gewonnen werden.

Kritisiert wird das Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen von Prostituierten selbst, wie eine Studie der Sozialwissenschaftlerin Petra Östergren (2004, zitiert nach Kavemann 2009b) gezeigt hat. Petra Östergren interviewte 15 in der Prostitution tätige Frauen. Die Frauen bemängelten, dass sie sich seit dem Prostitutionsverbot unsicherer fühlten als zuvor. Es wäre für sie nun schwieriger, KundInnen als gefährlich oder vertrauenswürdig einschätzen zu können, da für die üblichen Anbahnungsgespräche zum Zwecke des Kennenlernens und der Sicherheitsabwägung wenig Zeit bliebe. Die Gefahr, entdeckt und strafverfolgt zu werden, stecke in den Hinterköpfen und erzeuge Stresssituationen (vgl. Kavemann 2009b). Aus diesem Grund sei es auch besonders schwer geworden, zu erkennen, ob ein eigenartiges Verhalten der KundInnen auf deren Gefährlichkeit oder bloße Nervosität hindeutete (vgl. Kavemann 2009b).

Im Gegensatz zu den Ergebnissen Petra Östergrens ist das schwedische Sozialamt (Socialstyrelsen) in seinem 2003 veröffentlichten Rapport (SOS-Raport) zu einer anderen Beurteilung des Gesetzes gekommen. Im Zuge dieser Erhebung wurden 35 Personen aus Beratungsstellen, kirchlichen Organisationen, Therapiezentren und der Polizei befragt. Prostituierte wurden als eine Opfergruppe, Drogenabhängige und psychisch Kranke betrachtet, nicht wie bei Petra Östergren als mündige Geschäftsfrauen (vgl. Kavemann 2009b). Das schwedische Gesetz wurde hier als ein Erfolg bewertet: Es habe Menschenhändlern die Luft abgeschnürt und auch die Nachfrage nach Prostitution gesenkt.

Abolitionistische Prostitutionspolitik erfährt auch auf rechtspolitischer Ebene Kritik. Indem sich der Staat der Aufgabe entledigt, das gesellschaftliche Phänomen Prostitution zu regulieren, entzieht er sich auch der Verantwortung dessen, was innerhalb der Prostitution geschieht. Dadurch, dass der Staat nicht eingreift, hinterlässt er ein „Vakuum“ (Pates 2009:100), welches durch ZuhälterInnen, Hintermänner, die „Manager[Innen] der Prostitution“ (Pates 2009:100, zitiert nach Renzikowski 2007:25) und deren eigenem Regelwerk gefüllt wird. Die in der Prostitution Beteiligten werden sich selbst überlassen. Rebecca Pates (2009) meint dazu, dass in einer abolitionistischen Prostitutionspolitik die Prostituierten eine doppelte Belastung zu tragen haben. Zum einen werden sie nach außen, in der Öffentlichkeit, moralisch und rechtlich diskriminiert und zum anderen werden sie der Abhängigkeit von ZuhälterInnen, Hintermänner und deren Spielregeln hinterlassen. Die SexarbeiterInnen erhalten dabei nicht die staatlich-rechtliche Stütze, um für sich selbst eintreten zu können. Ohne Rechte haben sie keine Machtinstrumente, mit welchen sie sich gegenüber BordellbetreiberInnen, ZuhälterInnen und KundInnen behaupten können. Ein *Empowerment* der SexarbeiterInnen bleibt dabei aus.

### **2.1.2 The Joint Decision Trap Theory: die Politikverflechtungsfalle**

Die Theorie, in welche ich den empirischen Umstand der mangelnden Wirkungskraft des ProstG zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Prostituierten einbette, ist die Joint Decision Trap Theorie (JDTT) (vgl. Scharpf 1988). Die JDTT lässt sich der Großtheorie des *Rational Choice Institutionalismus* unterordnen. Sie besagt, dass Politikfortschritt in föderalen Systemen wie die Bundesrepublik Deutschland (oder auch die EU) es ist, oft verhindert wird: Bundespolitikentscheidungen (oder Entscheidungen der Europäischen Kommission) sind direkt von der Zustimmung strategisch-eigennützig handelnder *Länderregierungen* (oder EU-Mitgliedsstaaten) abhängig und diese Zustimmung ist formell mit einer schwer erreichbaren Einstimmigkeit beziehungsweise beinahe

Einstimmigkeit zu erreichen. Diese formellen Regelungen führen oftmals zu Blockaden und zu politischer Stagnation (vgl. Scharpf 1988). Unter Anwendung der JDTT wird hier ein Grund für die unzulängliche Anwendung des ProstG in der Struktur des deutschen politischen Systems an sich, im deutschen Föderalismus, gesehen. Die Berücksichtigung des institutionellen Rahmens, in welchem politische AkteurInnen handeln, ist das zentrale Kennzeichen des *Institutionalismus*.<sup>1</sup>

Alle 16 Länderregierungen sind gemeinsam im Bundesrat vertreten. Die Zustimmung des Bundesrates ist bei so genannten Zustimmungsgesetzen konstitutionell verpflichtend. Bei Einspruchsgesetzen hat der Bundesrat lediglich ein suspensives Vetorecht. Die einzelnen Länderregierungen handeln nach institutionellen (das heißt, die *Regierung*, nicht eine repräsentierte Wählerschaft betreffend) Eigeninteressen, eigennützig-strategisch. Im deutschen systembedingten Bund-Länder-Verhältnis werden keine WählerInneninteressen sondern *Regierungsinteressen* ausgehandelt (vgl. Scharpf 1988), wir haben es hierbei mit einem föderalen *Inter-governmentalismus* zu tun. Die eigennützig agierenden Regierungen stehen der Bundesregierung gegenüber und versuchen, Gesetzesentscheidungen auf Bundesebene zugunsten ihrer institutionellen – als auch politikinhaltlichen – Interessen zu beeinflussen. Da die Länderregierungen keine WählerInneninteressen sondern Regierungsinteressen im *Bundesrat* vertreten, herrscht in diesem Gremium eine Form der Demokratie, die – mit den Länderregierungen als politische Akteurinnen – als partizipatorisch und direkt klassifiziert werden kann (vgl. Scharpf 1988). Die Stimmenträgerinnen im politischen Entscheidungssystem, die Länderregierungen, handeln auf Bundesebene unabhängig: Sie haben ihr Verhalten keinem öffentlichen Allgemeininteresse (nach Rousseau'schem, republikanischem Prinzip) einer lokalen WählerInnenschaft unterzuordnen, welches sie ja nicht vertreten und von welchem sie deshalb nicht *direkt* abhängig sind. Die Landesregierungen handeln auf Bundesebene somit ohne Einschränkung und prinzipiell auf

---

<sup>1</sup> Institutionen sind, im weitesten Sinne definiert, *Regeln*. Eine Institution zeichnet sich durch die Beständigkeit eines Regelwerks, welche sie darstellt, aus (Vgl. Steinmo 2008). Sie kann sowohl die Form von schriftlichen festgelegten Verhaltensregeln, von Verträgen und Verfassungen, annehmen, als auch die von *ungeschriebenen*, welche über Normen, Kultur und Tradition festgemacht und beständig sind. Trotz des Fokus' auf Institutionen und deren systemischen Einflusses, soll innerhalb der Institutionalismus-Schulen keinesfalls der Eindruck entstehen, dass diese alleine entscheidend für das *policy outcome* in einem politischen System sind. Politische AkteurInnen sind keineswegs Gefangene innerhalb der Institutionen, in denen sie handeln. Menschen schaffen und formen diese Institutionen und haben durch ihre grundgegebene Fähigkeit, eigenständig zu handeln, die Macht, ihre Institutionen zu ändern oder gar aufzulösen und nutzen diese Handlungsfähigkeit auch.



maximalen Nutzen für die Regierung abzielend (vgl. Scharpf 1988). Ein großes Hauptthema der Bund-Länderbeziehungen im deutschen politischen System ist die Ressourcenverteilung, die Verteilung der vom Bund eingenommenen Steuergelder zwischen dem Bund und den Ländern. Steuereintreibung ist eine Bundeskompetenz, die Ausgabe der Steuergelder wiederum liegt hauptsächlich bei den Exekutivhandlungen der Länderregierungen. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben durch die Länder und Kommunen liegt stets über 80% (vgl. Scharpf 1988). Die Bundesregierung ist zur Umsetzung der Bundesgesetze von den Exekutivservices der Länder abhängig. Im deutschen föderalen System sind somit die Kompetenzen der Bundesregierung und die der Länderregierungen stark verflochten.

Die Politikverflechtungsfalle tritt dann auf, wenn keine Zustimmung von allen, oder fast allen, föderalen Kräften erreicht wird. „Here, indeed, agreement is unlikely unless each of the parties involved expects joint solutions to be more advantageous than the status quo of separate decisions” (Scharpf 1988:257). Eine (beinahe) einstimmige Zustimmung der Länderregierungen zu Bundespolitiken ist in der Tat sehr unwahrscheinlich, solange nicht jede/-r einzelne Stimmenträger/in einen Vorteil in der Änderung des Status-quos erkennt. Politikfortschritt wird als Folge blockiert, behindert oder in eine andere inhaltliche Richtung umgeleitet.

Warum die gemeinsame Politikentscheidung in Deutschland „substantive deficits“ (Scharpf 1988:254) mit sich bringt, bedingen, wie oben bereits erwähnt, zwei einfache institutionelle Gegebenheiten, nämlich, dass, erstens, Entscheidungen der Bundesregierung direkt von der Zustimmung der Länderregierungen abhängig sind und zweitens, dass die Zustimmung der Länderregierungen einstimmig oder fast einstimmig zu erfolgen hat. Anlehnend an Everling (1980:221) argumentiert Scharpf, dass die Erfahrung im deutschen föderalen Entscheidungsfindungssystem zeigt, dass Beschlüsse immer mit Einstimmigkeit getroffen werden, auch wenn formell eine Mehrheitsstimme ausreichen würde; dass im Zuge der Verhandlungen Einstimmigkeit anvisiert wird und dass Verhandlungen auf Einstimmigkeit hinauslaufen.

„[I]n multilateral negotiations among a small group of governments over uniform regulations which will apply to all of them, unanimity seems a rational rule to follow for risk-averse participants even if they might benefit from majority decisions in the individual case“ (Scharpf 1988:254; vgl. Everling 1980).

Everling und Scharpf erklären diese Annahme damit, dass in multilateralen Entscheidungssystemen, welche von einer kleinen Gruppe von AkteurInnen getragen werden, die Einstimmigkeit eine rationale Regel darstellt – auch wenn einzelne AkteurInnen von der Mehrheitsentscheidung profitieren würden – sobald die einzelnen AkteurInnen Konflikt und Eigenrisiko (bei anderen Entscheidungsrunden etwa) meidend vorgehen. Im Falle der Möglichkeit auf bilaterale Verhandlungen zwischen Bund und föderalen Kräften (wie im US-amerikanischen föderalen System gegeben) ist die *de facto* Einstimmigkeitsregel kein Blockiermechanismus im politischen System.

Das „joint-decision“ Systems ist anfällig, *Kompromisse* (oder gar „non-agreement[s]“ (Scharpf 1988:258)) zu erzeugen und als Folge dessen zu *Politikstillstand* und *ausbleibenden Politikfortschritt* zu führen. Fritz W. Scharpf (1988:257) beschreibt diesen Stillstand als *sub-optimale Kontinuität bestehender policies* in einer sich ändernden Umwelt.

„Now [within ongoing joint-decision systems, S.K.] non-agreement is likely to assure the *continuation* of existing common policies [...]. In a dynamic environment, the implications for the substantive quality of public policy are obvious: when circumstances change, existing policies are likely to become sub-optimal even by their own original criteria. Under the unanimity rule, however, they cannot be abolished or changed as long as they are still preferred by even a single member. In ongoing decision systems [...] unanimity is likely to be associated with a systematic deterioration of the ‚goodness of fit‘ between public policy and the relevant policy environment – unless there should be very powerful mechanisms of consensus formation” (Scharpf 1988:257).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Folgende Begriffe aus dem obigen Zitat werden für den/die Leser/in wohl unverständlich – weil aus dem Kontext Fritz W. Scharpfs’ Artikel gerissen – sein und sollen hier kurz geklärt werden. „Ongoing decision systems“ stehen hier „single-shot decisions“ gegenüber. „Single shot decisions“ sind nur im Gründungsstadium eines konstitutionellen Vertrags (wie beispielsweise der Maastrichter Vertrag zur Gründung der EU) gegeben. In diesen „decision systems“ steht es den Mitgliedsregierungen noch frei, sich entweder an der Einstimmigkeit zu beteiligen oder sich der entstehenden Institution zu entziehen und unilateral, auf individueller Basis das Politikziel zu verfolgen. Die Einstimmigkeit der Abstimmung, einerseits, und die Ausstiegsoption für Opponenten, andererseits, bedingen, dass in „single-shot decisions“ der Weg zur *Pareto-Optimierung* vorgebahnt ist (vgl. Scharpf 1988). In „ongoing decision systems“ jedoch ist die Ausstiegsoption nicht gegeben (vgl. Scharpf 1988). Die *Pareto-Optimalität* ist aus diesem Grund im Falle keiner Einstimmigkeit ausgeschlossen. Bei der deutschen föderalen Bundesrepublik handelt es sich klarerweise um ein „ongoing joint-decision system“. Im folgenden Absatz komme ich wieder zum Inhalt des obigen Zitates zurück und beziehe diesen auf meinen empirischen Fall.

Im Bereich der Prostitution existiert zwar keine ‚dynamische Umwelt‘ im Sinne Scharpfs – welche der ständigen Anpassung und Reformierung der bestehenden Gesetze und Regulierungen bedarf. Der entscheidende Unterschied ist, dass im *policy field* Prostitution noch keine positiven Gesetzesregulierungen bestehen und sich somit auch keine dynamische, politische Umwelt bilden kann. Statt einer anpassungsbedürftigen, dynamischen Umwelt sind im Tätigkeitsfeld der Prostitution dennoch soziale und rechtliche Probleme gegeben, welche der lösungsorientierten, politischen Handlung bedürfen. Diese handlungsbedürftigen Probleme wurden seitens der Prostituiertenvereine schon während der „Hurenbewegung“ (BUFAS e.V. 2005-2011:o.A) in den 1980er und 1990er Jahren – etwa mit einem Gesetzesentwurf zur *Anerkennung und Regulierung des Berufes der/des Prostituierten* aus dem Jahr 1996 – und seitens der Bundespolitik nur für eine kurze Periode, im Zuge der öffentlichen Diskussion im Vorfeld der Verabschiedung des ProstG, politisch-öffentlich wahrgenommen (vgl. Interview 2).

### **2.1.3 Politikverflechtungen im Politikfeld Prostitution**

Auch im Politikfeld Prostitution teilen sich Bund, Länder und Kommunen die legislativen sowie exekutiven Zuständigkeiten für die Prostitution-regulierenden Rechtsbereiche. Diese geteilten Kompetenzen bringen nicht nur Probleme im Gesetzgebungsprozess (siehe oben) sondern auch in der *Gesetzesimplementierung*. So treten häufig uneinheitliche Gesetzesumsetzungspraktiken in den einzelnen Ländern auf. Die Implementierungspraktiken der Länder und Kommunen divergieren oftmals, sind unkoordiniert und ineffizient. Sie hemmen dadurch die erfolgreiche Umsetzung von Bundesgesetzen und als Folge die Verwirklichung von Bundespolitikzielen.

Oft sind Bundesgesetze in der Bundesrepublik Deutschland stark reduzierte Versionen der Ursprungsgesetzesentwürfe. Sie sind *Kompromisse*, die aus dem Konsens aller 16 Länderregierungen und der Bundesregierung gebildet werden. So ist auch das ProstG das Ergebnis einer weitgegangenen Reduzierung eines Ursprungsgesetzesentwurfs, dem sich konservative Länderregierungen entgegenstimmten (vgl. Interview 1). Als Folge blieb im ProstG in seiner heutigen Form wenig positiver, regulativer Rechtsinhalt übrig. Aufgrund der schwachen Bestimmungen des ProstG und der weitgreifenden föderalen Kompetenzen der Ländern und Kommunen ist es diesen quasi freigestellt, ob sie den politischen und sozialen Zielen des ProstG nachgehen oder nicht. Dieser Umstand führt zu einer unzulänglichen bundesweiten Anwendung des ProstG.

Unter der Anwendung der *Joint Decision Trap Theory* auf meinen empirischen Fall, möchte ich aber hinzufügen, dass es nicht die (2001/2002 konservativen) Länderregierungen im Bundesrat alleine sind, welche als Blockaden einer liberalen Prostitutionsgesetzgebung im *Gesetzgebungsprozess* auftreten können (wie 2001/2002 geschehen). Auch der Bundestag und die Bundesregierung könnten liberale Gesetzesinitiativen seitens Bundesrates ablehnen. Die parteilichen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag sowie Bundesrat haben sich seit 2001/2002 geändert. So sind es heute die Länderregierungen und der Bundesrat, welche – im Zuge einer politischen Wende nach den Landtagswahlen 2010/2011 – ‚rot-grüne‘ Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln und einer konservativen Bundesregierung, parteilich vertreten im Bundestag, gegenüberstehen.

## **2.2 Methode: die Politikfeldanalyse**

Um meine Fragestellung (siehe oben) zu beantworten, führe ich eine Politikfeldanalyse (*policy analysis*) durch. Die Methode der Politikfeldanalyse hebt ein Politikfeld, wie etwa die Sozial-, Wirtschafts-, Außen-, oder Umweltpolitik, hervor und analysiert darin Politikinhalte (*policy* Ebene) sowie die relevanten politischen AkteurInnen, deren Verhalten und Entscheidungen, die Instrumente, die sie innerhalb der *Politikprozesse* hin zu *policy outcomes* anwenden und was sie damit im Politikfeld bewirken. Die Politikfeldanalyse konzentriert sich, wie gesagt, auf Inhalte und ist in ihren Prinzipien problemlösungsorientiert. Das hier untersuchte Politikfeld ist sehr eng gespannt – es umfasst die Prostitutionspolitik Deutschlands. Innerhalb des *policy cycles* befinde ich mich in meiner Studie in den Stadien der Gesetzesimplementierung sowie der Gesetzesevaluierung, da einerseits der Politikprozess zur Umsetzung des ProstG untersucht und andererseits Stellung über die Folgen des spezifischen Politikprozesses genommen wird.

### **2.2.1 Politische AkteurInnen**

Die politischen AkteurInnen, welche die politischen Entscheidungsfindungsprozesse zur Prostitutionspolitik und Umsetzungsprozesse zum ProstG gestalten, sind die Bundesregierung (und der Bundestag), die 16 Länderregierungen, welche auf Bundesebene als Einheit im Bundesrat vertreten sind, die Kommunalregierungen und lokalen Bundes- und Länderbehörden – die Ordnungs-, Wirtschafts-, Gewerbe und Gesundheitsämter sowie die Polizei. Die Verwaltungsbehörden sind mit der Auslegung und Umsetzung von Rechtsbereichen, welche die Prostitution (wie alle anderen Wirtschaftsbranchen auch)

berühren, beschäftigt. Sie entscheiden über die Auslegung und Anwendung (oder Nicht-Anwendung) des ProstG. Eine weitere, wichtige Gruppe politischer AkteurInnen sind die Prostituiertenvereine Deutschlands, welche seit den 1980er Jahren, im Zuge der „Hurenbewegung“ (BUFAS e.V. 2005-2011:o.A.), aktiv für eine Liberalisierung der Prostitution eintreten. Die Standpunkte und Tätigkeitsschwerpunkte jener Vereine, deren Informationsrepertoire ich für meine Recherchearbeiten herangezogen habe, möchte ich hier vorstellen. Alle folgenden Informationen sind den offiziellen Homepages der jeweiligen Vereine (siehe Literaturverzeichnis) entnommen worden.

#### **2.2.1.1 KOK e.V.<sup>3</sup>**

Der *Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen in Migrationsprozess* ist ein Zusammenschluss aus Frauenorganisationen, Frauenberatungsstellen, Prostituiertenberatungsstellen, Frauenhäusern und einzelnen Frauen. Wie der Name schon verrät, liegen die inhaltlichen Schwerpunkte seiner Arbeit beim Kampf gegen Frauenhandel, der rechtlichen Stärkung von Frauenhandelsopfer und beim Einsatz für Menschenrechte von Frauen im Migrationsprozess. Er tritt auch für die „reale soziale Gleichstellung von Prostituierten“ (KOK e.V. o.A.:o.A.) ein. Der gemeinnützige Verein sieht sich als kommunikative Schnittstelle zwischen seinen Mitgliedsorganisationen, der Öffentlichkeit und der Politik und betreibt in diesem Sinne Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Mitgliedsorganisationen des KOK, welche in dieser Diplomarbeit zitiert oder nur erwähnt werden, sind Amnesty for Women, Hydra e.V., SOLWODI e.V.

#### **2.2.1.2 BUFAS e.V.**

BUFAS steht für *Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter*. In den 1990er Jahren haben sich SexarbeiterInnen und Prostituiertenberatungsstellen zur Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution zusammengeschlossen. Seit den 1990er Jahren setzt sich diese – über Stellungnahmen an die Politik und Presse – für eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten, die Gleichstellung der Sexarbeit mit anderen Gewerben, eine gewerkschaftliche Vertretung für SexarbeiterInnen, deren Selbstorganisation sowie für die Förderung der beruflichen und kulturellen Bildung von SexarbeiterInnen ein. Die *Bundesweite AG Recht/Prostitution* gründete später das BUFAS.

---

<sup>3</sup> E.V. steht für *Eingetragener Verein*.

Mitgliedsorganisationen sind etwa Hydra e.V., Amnesty for Women/TAMPEP und Madonna e.V.

### **2.2.1.3 Hydra e.V.**

Hydra wurde im Jahr 1980 von „sozial engagierten Frauen aus verschiedenen Berufsspaten“ gegründet und ist die „erste autonome Hurenorganisation“ (Hydra e.V. o.A.:o.A.) Deutschlands. Heute arbeiten die MitarbeiterInnen von Hydra auch als Gesundheits- und RechtsberaterInnen für Prostituierte. Sie treten für eine Gleichbehandlung, gesellschaftliche Anerkennung, Wertschätzung und Entstigmatisierung des Berufes der Prostitution ein. Sie vertreten auch die klare Trennung zwischen Gewalt, Ausbeutung und Frauenhandel einerseits und Sexarbeit andererseits: „Prostitution ist ein Job – Frauenhandel und sexuelle Gewalt sind Verbrechen“ (Hydra e.V. 2009:o.A.). SexarbeiterInnen sollen, laut dem Leitbild von Hydra, nicht als Opfer betrachtet sondern als mündige Personen anerkannt werden.

### **2.2.1.4 Madonna e.V.**

*Madonna e.V. Verein für die kulturelle und berufliche Bildung von Prostituierten:* So nennt sich dieser Selbsthilfeverein, gegründet 1991 von „Sexarbeiterinnen, ehemaligen Sexarbeiterinnen und Frauen aus anderen Berufen“ (Madonna e.V. o.A.:o.A.) in Bochum. Er sieht sich in der Tradition der „Hurenbewegung“ (BUFAS e.V. 2005-2011:o.A.) der 1980er/1990er Jahre und tritt für die Interessen der SexarbeiterInnen ein. Er leistet Beratungsarbeit für Prostituierte und EinsteigerInnen, Öffentlichkeitsarbeit sowie Bildungsförderung von Prostituierten. Seine Ziele sind die Entkriminalisierung, Entstigmatisierung, Gleichstellung der Sexarbeit mit anderen Erwerbstätigkeiten und die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten.

### **2.2.1.5 Amnesty for Women e.V. / Das TAMPEP-Projekt**

*Amnesty for Women* ist ein gemeinnütziger Verein, eine Beratungsstelle und ein „internationaler Treffpunkt für Frauen“ (Amnesty for Women e.V. o.A.:o.A.). Er wurde 1986 in Hamburg gegründet und „war und ist Träger vieler Projekte“ (Amnesty for Women e.V. o.A.:o.A.). Ein von 1993-2009 laufendes Projekt, an dem *Amnesty for Women*, neben 26 weiteren europäischen Organisationen, beteiligt war, hieß TAMPEP: *European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers*. Das Projekt wurde durch die EU-Kommission finanziert, 25 EU-Mitgliedsstaaten waren daran beteiligt (Belgien,

Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn). TAMPEP unternahm Forschungs-, Informations- und Aufklärungsarbeit unter SexarbeiterInnen (mit Migrationshintergrund). MitarbeiterInnen des Projektes untersuchten die sozialen und rechtlichen Bedingungen sowie die Arbeitssituation der SexarbeiterInnen und beobachteten deren Migrationsströme in den genannten Ländern. Sie setzten sich für die Rechte der SexarbeiterInnen (mit Migrationshintergrund) ein und förderten die „Stärkung der Selbstachtung der Sexarbeiterinnen“ (Amnesty for Women e.V. o.A.:o.A.).

#### **2.2.1.6 SOLWODI e.V.**

SOLWODI steht für *SOLidarity with Women in DIstress – Solidarität mit Frauen in Not*. Im Gegensatz zu den oben vorgestellten Vereinen, zielt der SOLWODI-Verein auf keine weitere wirtschaftliche Integration und Förderung des Berufes der Prostitution ab. Seine Arbeit fokussiert auf die Betreuung von Opfer des Menschenhandels, der Zwangsheirat, der sexuellen Ausbeutung und auf Frauen, welche sich aufgrund von Armut prostituieren. Der Verein schlug seine Wurzeln auf afrikanischem Boden, vorerst in Kenia und weiter in Ruanda. Er wurde dort von der katholischen Ordensschwester Dr. Lea Ackermann gegründet. Mittlerweile hat er 12 Beratungsstellen. Die Arbeit des SOLWODI ist vor allem Opfern mit Migrationshintergrund gewidmet – Hilfe bei Aufenthaltsschwierigkeiten und Integrationsproblemen werden auch angeboten. Mitglieder des Vereines sehen Prostitution nicht als Beruf an. Sie bestreiten die Freiwilligkeit der Prostitution, da Armut, Zwang, Gewalt, „Unfreiheit“ und „erlittene Entwürdigung“ (Mayerhofer o.A.:o.A.) die Gründe für eine scheinbar freiwillige Aufnahme der Sexarbeit seien. Der Verein steht auch für die Wiedereinführung der 2001 mit dem Infektionsschutzgesetz abgeschafften Pflichtuntersuchungen für SexarbeiterInnen, welche die oben vorgestellten Vereine sowie das Berliner *Zentrum für Sexuelle Gesundheit und Familienplanung* grundsätzlich ablehnen (vgl. Interview 2; BUFAS e.V. o.A.).

#### **2.2.1.7 Ein ArbeitgeberInnenverband: Der Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V.**

Der Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen ist der einzige ArbeitgeberInnenverband in Deutschland für ProstitutionsstättenbetreiberInnen und deren Ansprechpartner bei rechtlichen Angelegenheiten. Eine gleichartige „berufsrechtliche Vertretung der Arbeitnehmer/innenseite

gibt es noch nicht“ (Winter 2009:229). Der Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. (o.A.:o.A.) sieht sich selbst und seine Branche „als integraler Bestandteil des Gewerbesystems in der Bundesrepublik Deutschland“ und besteht deshalb auf eine „Gleichstellung mit anderen Gewerbebetreibenden“.

### 2.2.2 Quellen

Meine Diplomarbeit trägt den Charakter einer Evaluierungs- sowie einer Gesetzesimplementierungsstudie. Hauptsächlich stütze ich mich auf Informationen aus öffentlichen Dokumenten; einem Evaluierungsbericht der Bundesregierung zum ProstG, einer Stellungnahme des KOK (siehe Kapitel 2.2.1) zu diesem, auf vorhergegangene Forschungen zum ProstG und den Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Deutschland.

Kenntnisse über die Arbeits- und Lebensbedingungen der Prostituierten in Deutschland und über die Gründe für die mangelnde Wirkungskraft des ProstG sind durch Literaturrecherche, unter anderem über den TAMPEP-Endbericht, gewonnen worden. Die Hauptmethode in meiner Diplomarbeit ist somit die *Sekundärliteraturanalyse*.

Zusätzlich zur Sekundärliteraturanalyse habe ich drei ExpertInneninterviews unternommen. Davon sind zwei persönlich durchgeführt worden. Ein Interview (Interview 1) ist mit einem Vorstandsmitglied vom Verein Hydra unternommen worden. Es ist auf Grundlage eines Interviewleitfadens, halb-offen durchgeführt worden. Die Interviewpartnerin war selbst für drei Jahre als Prostituierte, sowohl als Selbstständige als auch abhängig Beschäftigte, tätig gewesen. Das zweite Interview (Interview 2) hat mit zwei MitarbeiterInnen *Zentrum für sexuelle Gesundheit und Familienplanung (Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf)* in Berlin stattgefunden, es ist ebenfalls halb-offen, auf der Grundlage eines Interviewleitfadens, gehalten worden. Die beiden InterviewpartnerInnen stehen berufsbedingt in regelmäßigem Kontakt mit SexarbeiterInnen. Das dritte Interview (Interview 3) hat via Emailverkehr unternommen werden müssen, da sich zwischen Interviewpartnerin und mir kein Termin vereinbaren ließ. Ich habe der Interviewpartnerin meine Fragen in Form eines Interviewfragebogens, den sie beantwortet zurücksendete, gestellt. Die Interviewpartnerin arbeitet beim Verein Madonna.



### **3 Die deutsche Prostitutionspolitik und das Gesetz zur Regulierung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (ProstG)**

„Mit dem ProstG hat sich die Bundesregierung für einen eng begrenzten Ansatz der Regulierung eines Teilaspektes des gesellschaftlichen Phänomens Prostitution entschieden“ (BMFSFJ 2007:7).

Wie im einleitenden Zitat vermerkt wird, ist das ProstG nur der Ansatz dafür, eine gesetzliche Arbeitsregulierung eines Bruchteils der in der Prostitution Beschäftigten zu ermöglichen. Es widmet sich jenen Prostituierten, die sich freiwillig für die Tätigkeit der Prostitution entschieden haben, um so ihren Lebensunterhalt zu verdienen (vgl. Howe 2008). Ausgeschlossen aus dem ProstG werden MigrantInnen mit ungültigem Aufenthaltsstatus sowie Minderjährige, Drogenabhängige oder Zwangsprostituierte (vgl. BMFSFJ 2007). Das ProstG sollte also im legalen Bereich, in dem volljährige Personen mit gültigem Aufenthaltsstatus freiwillig sexuelle Dienstleistungen anbieten wollen, eingreifen und den sozial- und zivilrechtlichen Status der darin Beteiligten verbessern (vgl. Howe 2008). Ein Ziel des Gesetzgebers war es, „die Prostitutionsausübung als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit zu legalisieren und sie teilweise einem normalen Arbeitsverhältnis anzugleichen [...]“ (Howe 2008:5, zitiert nach BMFSFJ 2007:42).

Die Bundesregierung nimmt in ihrem Bericht über die Auswirkungen des ProstG Stellung, dass Prostitution, wie jede andere dauerhafte, auf den Erwerb des Lebensunterhalts ausgerichtete Tätigkeit, unter Schutz des Art. 12 des Grundgesetzes (GG) fällt (vgl. BMFSFJ 2007; Interview 1; Interview 3). Art. 12 GG räumt jede/-m Bürger/in das Recht ein, den „Beruf, Arbeitsplatz und die Ausbildungsstätte frei zu wählen“ (Interview 3).

Im Gaststättengesetz (GastG), ein Unterkapitel der Gewerbeordnung (GewO), ist die Unsittlichkeit der Prostitution jedoch nach wie vor 2002 schriftlich verfestigt. In den Bundesländern Bayern, Bremen, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen werden Bordelle und bordellartige Betriebe trotz überstehendem ProstG nicht als Gewerbe anerkannt. Für BordellbetreiberInnen besteht dort keine Gewerbeanmeldemöglichkeit beziehungsweise -pflicht. Der Gesetzgeber erhoffte sich mit der Abschaffung der Sittenwidrigkeit und der Anerkennung der Prostitution als wirtschaftliche Erwerbstätigkeit eine „Ausstrahlungswirkung“ (BMFSFJ 2007:68, zitiert nach Howe 2008:17) des ProstG auf das

Gewerbe- und Gaststättengesetz, welches auf Landes- und Kommunalebene umgesetzt wird. Gaststättenerlaubnisse für Bordelle werden oft „wegen des Merkmals der ‚Unsittlichkeit Vorschub leisten‘“ (BMFSFJ 2007:68, zitiert nach Howe 2007:17) versagt oder widerrufen. *Der Unzucht Vorschub leisten* besteht als möglicher verwaltungswidriger Sachverhalt laut § 4 Abs.1 Nr.1 GastG. Die Möglichkeit der Gewerbeämter im Sinne des § 4 Abs.1 Nr.1 GastG Gaststättenerlaubnisse zu entsagen oder zu entziehen, besteht laut § 35 GewO. Diese Rechtsgrundlagen gelten für „Bordelle mit gastgewerblicher Tätigkeit“ oder für „Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb“ (Howe 2008:16).

Trotz dieser Gesetzeslage empfiehlt der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht vom 18./19.7.2002, dass BordellbetreiberInnen grundsätzlich nicht aufgrund von § 4 Abs.1 Nr.1 GastG und § 35 GewO die Gaststättenerlaubnisse entzogen werden kann und dass der Bordellbetrieb als Gewerbe anzuerkennen ist. In ‚abolitionistisch gesinnten‘ Ländern und Kommunen wird häufiger auf das genannte Verwaltungsverstoßmerkmal *der Unzucht Vorschub leisten* Bezug genommen als in Kommunen, welche die Ziele des ProstG in der Praxis verfolgen. So sind die Auslegung und Umsetzung des Gewerbe- und Gaststättenrechts je nach Land und Kommune im gesamten deutschen Bundesgebiet äußerst unterschiedlich. Eine Versagung oder ein Entzug einer Gaststättenerlaubnis sei laut diesem dann „angezeigt, wenn der Betrieb dieser Gaststätten oder Bordelle die Gefahr eröffnet, dass Prostituierte ihrer Tätigkeit gegen ihren Willen nachgehen müssen oder in sonstigen Abhängigkeiten verhaftet sind“ (BMFSFJ 2007:67 f.). Einigkeit besteht im Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht lediglich darüber, dass die *selbständige Prostitutionstätigkeit nicht als Gewerbe* einzustufen ist. Uneinig zeigt sich der Ausschuss in der Frage, in welche gewerberechtlich Kategorie ein Bordell oder bordellartiger Betrieb überhaupt eingeordnet werden müsse.

Im soeben zitierten Kommentar des Bund-Länder-Ausschusses Gewerberecht nimmt dieser auf § 180a Abs.1 Nr.2 (Ausbeutung von Prostituierten) und § 181a Abs.2 (Zuhälterei) StGB Bezug. § 180a StGB wurde mit 1.1.2002 insoweit geändert, dass der Tatbestand der *Förderung der Prostitution* gestrichen wurde. *Förderung von Prostitution* war vor 2002 bereits dann gegeben, sobald „die Prostitutionsausübung durch Maßnahmen gefördert“ wurde, „welche über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit üblicherweise verbundenen Nebenleistungen hinaus“ (Howe 2008:4, zitiert nach § 180a Abs.1 Nr.2 StGB) ging. Kritik erfuhr dieser Rechtsbestand vor allem deshalb, weil BordellbetreiberInnen, sobald sie den SexarbeiterInnen gute Arbeitsbedingungen oder Services, wie etwa Kondome zur Förderung des Gesundheitsschutzes, anboten, aufgrund der *Förderung der Prostitution* strafbar waren.

§ 181a Abs. 2 wird besonders von „Hurenorganisationen“ (Hydra e.V. o.A.:o.A.) sowie der Fachöffentlichkeit kritisiert. Dem Paragraphen wird vorgeworfen, Rechtsunsicherheit für BordellbetreiberInnen zu verursachen: Es wird darin nicht geklärt, welche Handlungen und Vorschriften an SexarbeiterInnen als *ausbeuterisch* gelten und welche nicht. Ein Spruch des Bundesgerichtshofs aus dem vom 1. August 2003 hat jedoch zu einer Klärung dieses Straftatbestandes beigetragen:

„[D]er/die BordellbetreiberIn [darf] Art und Ausmaß der Prostitutionsausübung nicht vorgeben. Solange aber eine Prostituierte freiwillig in einem Bordell oder bordellähnlichen Betrieb tätig ist, begründet allein die Eingliederung in eine Organisationsstruktur durch Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen keine Strafbarkeit“ (Howe 2008:25).

Im abhängigen Beschäftigungsverhältnis gilt für die BordellbetreiberInnen lediglich ein *eingeschränktes Weisungsrecht* und die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten muss trotz betrieblicher Einordnungsverpflichtungen (wie etwa die Einhaltung der Arbeitszeiten) erhalten bleiben (vgl. § 3 ProstG).

Sowohl BordellbetreiberInnen als auch SexarbeiterInnen fehlt es noch immer an Rechtsaufklärung und zureichender Information über ihre Rechte und Pflichten. Aufgrund der gegebenen Rechtsunsicherheit in Bezug auf das ProstG haben viele BordellbetreiberInnen immer noch Angst, sich wegen dirigierender Zuhälterei strafbar zu machen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass BordellbetreiberInnen, durch das ProstG legalisierte, Beschäftigungsverhältnisse (mit Arbeitszeit- und Lohnvorgaben an die SexarbeiterInnen) meiden, was wiederum den politischen Zielen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu fördern und Transparenz im ‚Milieu‘ zu schaffen, zuwiderläuft (vgl. Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2006).

## **4 Die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen in Deutschland nach der Gesetzesänderung 2002**

### **4.1 Sexarbeit**

Prostitution wird im Rahmen dieser Arbeit als ein Beruf, eine Erwerbstätigkeit, begriffen. SexarbeiterInnen haben sich innerhalb dieses Prostitutionsbegriffs bewusst für ihren Beruf

entschieden. Der Prostitution kann entweder selbstständig oder abhängig, auf Basis einer Anstellung, nachgegangen werden.

Ich möchte Prostituierte somit in zwei Gruppen teilen; in Selbstständige und abhängig Beschäftigte. Ob SexarbeiterInnen selbstständig oder abhängig in der Prostitution tätig sind, ist hier deshalb relevant, weil für sie – wie in jeder anderen Branche auch – unterschiedliche Sozialversicherungsregelungen gelten, sie verschieden hohe Grade an Selbstbestimmung und Eigenverantwortung genießen und mit unterschiedlichen Berufs- und Alltagsproblemen konfrontiert sind.

Eine weitere Unterscheidungslinie kann zwischen hauptberuflichen und nebenberuflichen Prostituierten gezogen werden. Ob eine Person hauptberuflich oder nebenberuflich einer Tätigkeit nachgeht, hat durchaus Einfluss auf die Haltung zum Beruf und das berufliche Eigenverständnis (vgl. BMFSFJ 2007). Zwischen haupt- und nebenberuflichen SexarbeiterInnen sind im Zuge einer durch das *Bundesministerium für Familie Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* veröffentlichten Umfrage Unterschiede im Zugang zum Kranken- und Rentenversicherungsnetz erhoben worden. Details dazu sind im Kapitel 4.8 zu finden.

Neben den Selbstständigen als erste Gruppe und Unselbstständigen zweite Gruppe, möchte ich als dritte die *ProstitutionsstättenbetreiberInnen* nennen. Ihre Betriebe umfassen das ganze Spektrum in der Prostitutionsbranche – vom Saunaclub, Massageclub, zur Gaststätte mit Anbahnungsbetrieb oder Bordell mit Gastbetrieb. Auf Arbeits- und Lebensbedingungen der ProstitutionsstättenbetreiberInnen wird im Rahmen dieser Forschung nicht eingegangen, die Auswirkungen des ProstG auf ihren Rechtsstatus und auf ihr Handeln spielen hier dennoch eine Rolle, da sie als ArbeitgeberInnen oder ‚gewerbliche ZimmervermieterInnen‘ die Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen entscheidend mitbestimmen. Ihre Rechte (wie etwa das *eingeschränkte Weisungsrecht* gegenüber abhängig beschäftigten SexarbeiterInnen) und Pflichten sowie das Ausmaß, in dem sie diesen Pflichten nachgehen, haben also direkten Einfluss auf die Arbeitsbedingungen von Prostituierten.

Prostitution ist kein Beruf und kein Gewerbe wie jeder/-s andere. Was die Sexarbeit öffentlich-rechtlich von anderen Wirtschaftsbranchen unterscheidet, ist erstens, dass für ihre Betriebe keine Einordnungskategorien im Gewerberecht und zweitens für SexarbeiterInnen keine Interessensvertretungen oder Gewerkschaften existieren. Durch fehlende öffentliche Interessensvertretungen hat die Sexarbeit keine Mitwirkungskompetenz im politischen Entscheidungssystem und genießt auch nicht dieselben Hoheiten wie ‚normale‘

Wirtschaftsbranchen; etwa die Tarifhoheit im Rahmen tripartistischer Verhandlungsgremien (vgl. Interview 3).

## **4.2 Die Diversität der Branche und ihre Regulierungsmöglichkeiten**

Auf die Frage, ob die Arbeits- und Lebensbedingungen für SexarbeiterInnen in Deutschland im Allgemeinen ‚gut‘ oder ‚schlecht‘ sind, kann keine einfache Antwort geben werden. Die Prostitutionsbranche ist grundsätzlich von Diversität geprägt (vgl. Interview 2). Die vorherrschenden Arbeitsbedingungen sind in den jeweiligen Prostitutionsbetrieben und je nach Prostitutionsform – wie etwa die Straßen-, Bordell-, Wohnungsprostitution oder jene in Laufhäusern oder Escort-Services – äußerst unterschiedlich. Meine InterviewpartnerInnen vom *Zentrum für sexuelle Gesundheit und Familienplanung* in Berlin gehen grundsätzlich davon aus, dass die psychischen Arbeitsbedingungen in kleineren Einrichtungen, wie etwa in der Wohnungsprostitution, besser sind als in Großbordellen, da in den erstgenannten selbstbestimmtes Arbeiten besser möglich und arbeitspraxisbezogene Unabhängigkeit von den BordellbetreiberInnen gegeben ist (vgl. Interview 2). Dass Prostituierte in Wohnungsbordellen – die Frauen (und Männer) arbeiten dort meistens zu zweit oder zu dritt – ungezwungener, selbstständiger und selbstbestimmter arbeiten können, darauf weist auch Doris Winter (2009) in ihrem Artikel über *Arbeitsbedingungen in der Prostitution im Wandel von Zeit und Gesetz* hin. Die Prostituierten haben dort ihren eigenen Wohnungsschlüssel, können ohne Einschränkungen ein und aus gehen, stehen nicht unter der Aufsicht der BetreiberInnen und sind, bis auf Mietpreisvorgaben, nicht an deren Anweisungen gebunden. Am Straßenstrich können Prostituierte grundsätzlich auch selbstbestimmt arbeiten (solange kein Zuhälterwesen besteht). Sie sparen sich dort auch die hohen Mietzahlungen (vgl. Interview 2). Die Sicherheits- und Hygieneumstände sind auf der Straße wiederum schlecht. Auch in den so genannten Laufhäusern ist der Grad an Selbstbestimmung mit jenem in der Wohnungsprostitution vergleichbar. SexarbeiterInnen beziehen dort kleine Zimmer und zahlen Miete, weiter nichts. Die KundInnen können vom Gang aus eine der geöffneten Zimmertüren wählen und betreten. Die Arbeitsbedingungen in diesen Laufhäusern, die dortigen Sicherheits-, Hygiene- und Gebäudezustände müssten aber im Einzelfall überprüft werden, um allgemeingültige Aussagen darüber fällen zu können (vgl. Winter 2009).

Beispiele für ‚schlechte‘ und ‚gute‘ Arbeitsbedingungen in Prostitutionsbetrieben sind individuell äußerst unterschiedlich, Positiv- und Negativbeispiele sind oftmals in einzelnen Betrieben gleichzeitig gegeben. So können in einem Betrieb etwa die MitarbeiterInnen

regelkonform sozialversichert und als Beschäftigte gemeldet, die hygienischen Bedingungen jedoch miserabel sein (vgl. Interview 2).

Im *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)* des BMFSFJ vom Jahr 2007 wird darauf hingewiesen, dass die Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen und die Methoden zu deren Verbesserung je nach Form der Prostitution nach unterschiedlichen Kriterien zu bewerten sind. So muss der Fokus in der Wohnungsprostitution, in Clubs und kleinen Betrieben sowie auf der Straße auf Hygiene- und Sicherheitskriterien (Schutz vor Gewalt) gelegt werden, in Großbordellen hingegen stehen Gebäudeanforderungen und räumliche Ausstattungskriterien – wie etwa „Zugang zu Tageslicht, Rückzugsmöglichkeiten, Trennen von Arbeit und Wohnen“ (BMFSFJ 2007:63) – im Vordergrund. Auch die Einflusskapazitäten gesetzlicher Regelungen zur Verbesserung der Arbeitssituation von SexarbeiterInnen sind je nach Form und Rahmenbedingungen der Prostitution unterschiedlich gegeben:

„So bieten sich bei einer in festen Räumlichkeiten ausgeübten Tätigkeit andere Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen als bei einer mobilen Tätigkeit in der Straßenprostitution oder bei sog. Escort-Services. Ferner bestehen bei einer selbstständigen Tätigkeit der Prostituierten im Hinblick auf die Eigenverantwortlichkeit der Prostituierten weniger rechtliche Ansatzpunkte für Schutzbestimmungen als bei einer abhängigen Beschäftigung.“ (BMFSFJ 2007:63)

Arbeitsbedingungen lassen sich prinzipiell am besten im „*Indoor*“-Sektor (TAMPEP 2009:17) – in Bordellen, Clubs, Bars, Prostitutionswohnungen und im Escortbereich – regeln und verbessern (vgl. BMFSF 2007). 87% der Prostitution in Deutschland spielt sich im *Indoor*-Bereich ab, obwohl es seit 2005/2006 einen Rückgang von einem *Indoor*-Prozentanteil von 90% gegeben hat (vgl. TAMPEP 2009). Gründe dafür können mangels zureichender Studien nur vermutet werden: Die Ausbreitung des „*Outdoor*“-Sektors (TAMPEP 2009:17)<sup>4</sup> wird mit einer höheren Anzahl von Prostituierten mit Migrationshintergrund, welche nicht legal im geregelteren *Indoor*-Bereich arbeiten dürfen, sowie härteren Polizeikontrollen für diese, mit gestiegener Konkurrenz – die vor allem unerfahrene Neulinge (vorwiegend aus Bulgarien und Rumänien) auf die Straße drängt – und

---

<sup>4</sup> Der *Outdoor*-Bereich schließt Prostitution auf Straßen, in Parks und auch Wäldern ein.

der steigenden Anzahl dieser Neulinge (welche sich vorerst auf der Straße zu orientieren versuchen, bevor sie durch Dritte in den *Indoor*-Sektor organisiert werden) begründet (vgl. TAMPEP 2009).

### 4.3 Neben Ausbeutung und Gewalt...

Im Bereich der besser regulierbaren *Indoor*-Prostitution herrschen nach wie vor 2002 schlechte Arbeitsbedingungen sowie *finanzielle Ausbeutungsverhältnisse* zwischen BordellbetreiberInnen und SexarbeiterInnen vor. Die im Rahmen des TAMPEP-Projektes befragten Prostituiertenorganisationen haben angegeben, dass 65% der SexarbeiterInnen mit deutscher Staatsbürgerschaft sowie 80% jener mit Migrationshintergrund ihr Einkommen mit Dritten teilen. Dabei geben „*national sexworkers*“ (TAMPEP 2009:20) 55% und „*migrant sexworkers*“ (TAMPEP 2009:21) 70% ihrer Einkünfte an dritte Personen ab. Gründe dafür, dass *migrant sexworkers* anfälliger für Ausbeutung sind, sind fehlende Aufenthaltspapiere und mangelnde Deutschkenntnisse, welche sie abhängig von der Hilfe und Vermittlung Dritter machen und als Folge leichter in Ausbeutungsverhältnisse schlittern lassen. Ausbeutung und finanzieller Druck sind Probleme, die auch *national sexworkers* in noch immer großem Ausmaß betreffen. „*Financial problems*“ (TAMPEP 2009:20) – wie finanzieller Druck, Schulden oder Armut – stehen auf der Liste der „*5 main vulnerability factors*“ (TAMPEP 2009:20) – der häufigsten Anfälligkeitsfaktoren für SexarbeiterInnen – an erster Stelle. Gefolgt werden diese von der Kategorie „*violence and abuse*“ (TAMPEP 2009:20); Gewalt und Missbrauch durch KlientInnen, BordellbetreiberInnen als auch PolizistInnen.

Abbildung 1: Anfälligkeitsfaktoren

#### The 5 main vulnerability factors for NATIONAL sex workers

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Financial problems (pressure, debts, poverty, unemployment, homelessness)             |
| 2 | Violence and abuse  |
| 3 | No professional identity, no professionalism, lack of self-confidence, of self-esteem |
| 4 | Stigma and discrimination   |
| 5 | Exploitative personal dependencies, psychological pressures, instability              |

Quelle: TAMPEP 2009:20

Neben diesen ersten fünf Anfälligkeitsfaktoren werden im TAMPEP-Bericht folgende weitere aufgelistet: „*alcohol and drug dependency, lack of or low educational level, social isolation and exclusion, demand for unsafe sex, bad working conditions, lack of information about labour rights [and] the laws affecting sex work, no clarity on the role of employers and taxes, few possibilities to leave sex work, lack of viable work alternatives, lack of access to health and social care, bad living conditions, competition, and exclusion zone ordinances*” (TAMPEP 2009:20). Die Anfälligkeitsfaktoren werden zum Teil darauf zurückgeführt, dass mit dem ProstG Prostituierten zwar Zugang zum Sozialversicherungssystem ermöglicht und deren Rechte gegenüber BordellbetreiberInnen und KundInnen gestärkt wurden, die Mehrheit der Prostituierten jedoch nicht von diesen Rechten (und Pflichten) Gebrauch macht oder nicht ausreichend darüber informiert ist. Problematisch ist der unter SexarbeiterInnen noch immer hohe Erfahrungspegel an Gewalt und Misshandlungen. Das TAMPEP-ForscherInnenteam hat erhoben, dass zwischen *national sex workers* und *migrant sex workers* keine großen Unterschiede innerhalb der Kategorie *violence and abuse* bestehen. Beide Gruppen sind gleich stark von Gewalt durch Polizei, BordellbetreiberInnen und KlientInnen betroffen. Die überdurchschnittlich hohe Gewaltzuwendung an SexarbeiterInnen besteht, laut TAMPEP-Bericht, aus dem banalen Grund, dass SexarbeiterInnen als solche (sowie in manchen Fällen als MigrantInnen) stigmatisiert sind und missachtet werden. „Sex workers face more violence primarily because they are sex workers and negative attitudes towards (migrant) sex workers and a lack of recognition of their human rights increases their vulnerability to violence“ (TAMPEP 2009:25). Prinzipiell hängen die genannten *vulnerability factors* eng zusammen. Dass SexarbeiterInnen gesellschaftlich stigmatisiert und diskriminiert sind, veranlasst sie dazu, ihren Job oftmals zu verheimlichen und Doppelleben zu führen. Stigmatisierung erzeugt Scham für die Betroffenen und verringert deren Selbstwertschätzung. Sie hindert SexarbeiterInnen daran, mit Selbstvertrauen eine (berufliche) Identität aufzubauen. Mangelndes Selbstvertrauen und (berufliche) Identitätsprobleme machen sie wiederum anfälliger für (psychische) Abhängigkeitsverhältnisse und (psychische sowie finanzielle) Ausbeutung (vgl. TAMPEP 2009).

Viele SexarbeiterInnen werden an ihren Arbeitsplätzen „lediglich ‚abgezockt‘“ (Winter 2009:213). Sie müssen neben den oftmals überteuerten Mieten zusätzlich Getränke, Papierhandtücher oder frische Wäsche zu überhöhten Preisen von den Betrieben abnehmen und hohe Preise für Services, wie Rausschmeißdienste, zahlen (vgl. Winter 2009). Doris Winter (2009) schreibt in ihrem Artikel etwa von FKK-Clubs, wo SexarbeiterInnen als Clubgäste auftreten und Eintritt bei ihren ArbeitgeberInnen zahlen müssen. Neben finanzieller



Ausbeutung werden die Prostituierten oftmals genötigt, Praktiken wie Oralverkehr oder ungeschützten Verkehr anzubieten oder KundInnen zu bedienen, welche sie selbst ablehnen würden. Besonders Neulinge in der Prostitution sowie Personen mit wenig Deutschkenntnissen, welche darüber hinaus unzureichend über ihre Rechte informiert sind, lassen derartige Arbeitsverhältnisse eher über sich ergehen.

Rechtliche Unaufgeklärtheit ist kein Problem, das ausschließlich SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund, sondern auch eine große Anzahl jener ohne betrifft. Mangelndes Wissen über die eigenen Rechte und Pflichten schränkt die Autonomie der Frauen (und Männer) ein, hindert sie daran, (berufliches als auch persönliches) Selbstbewusstsein aufzubauen und macht sie anfälliger für Ausbeutung, Abhängigkeit und Gewalt. Oftmals wissen SexarbeiterInnen auch zu wenig über Gesundheitsschutz und die Infektionswege von HIV/STI Bescheid und lassen sich zu ungeschützten und gesundheitsgefährdenden Praktiken überreden. Ihnen mangelt es häufig auch an beruflichen Alternativen, weil die dafür notwendigen Aufenthaltspapiere oder die berufliche Qualifikation fehlen (vgl. Winter 2009).

Prostituierte aus ärmeren Ländern, vorwiegend aus Osteuropa, sind in vielen Fällen auch eher bereit, schlechte Arbeitsbedingungen hinzunehmen, da sie oftmals „quasi ‚auf Montage‘, ein paar Wochen oder Monate am Stück“ (Winter 2009:225) in Deutschland tätig sind. Diese SexarbeiterInnen wohnen dann am Arbeitsplatz. Das kommt ihnen, im Vergleich zu ihren deutschen KollegInnen, finanziell zugute, da sie weniger Monatsfixkosten als diese zu zahlen haben. Als Neulinge in Deutschland haben sie meistens einzig und allein die „Verdienstmöglichkeiten im vermeintlich goldenen Westen“ und die „Kaufkraft ihres Einkommens in ihrem Herkunftsland“ (Winter 2009:225) vor Augen. „Erst wenn sie sich hier fest niederlassen, wird ihnen klar, wie viel sie erwirtschaften müssen, um einigermaßen gut leben zu können“ (Winter 2009:225).

Dass Prostituierte an ihren Arbeitsplätzen wohnen, kommt nicht nur unter jenen „auf Montage“ (Winter 2009:225) vor. Viele SexarbeiterInnen machen während ihrer intensiven Arbeitsphasen keinen Feierabend, sie bleiben rund um die Uhr am Arbeitsplatz und wohnen quasi in den Bordellbetrieben (vgl. Winter 2009). Dieser Umstand macht es umso problematischer, dass es keine behördlichen Kontrollen der Gebäudezustände und Räumlichkeiten in den Betrieben, weil keine baurechtlichen Standards (siehe Kapitel 6.1.2.2) für Prostitutionsbetriebe, gibt.

„Niemanden kümmert es, ob Treppen halsbrecherisch sind, ob Möbel kurz vorm Zusammenbruch stehen, ob Schimmel in den Ecken wuchert oder ob es für die Beschäftigten Zugang zu Tageslicht gibt. Häufig gibt es keine Rückzugsräume, oder sie sind klein, schlecht ausgestattet und verqualmt. Kochgelegenheiten sind selten. Speziell angefertigte Gerätschaften (z.B. im SM-Bereich) werden nicht sicherheitstechnisch überprüft“ (Winter 2009:226).

#### 4.4 SexarbeiterInnen im Migrationsprozess

Laut einem Artikel von Doris Winter (2009:224; o.A. 2004) sind etwa 80% der in Deutschland arbeitenden Prostituierten mit Migrationshintergrund. Derartige Zahlen basieren oft auf Schätzungen und variieren zwischen verschiedenen Quellen. Entgegen der oben genannten Zahlen schätzen alle meine InterviewpartnerInnen in Berlin einen MigrantInnenanteil von etwa 60%. Ein Interviewpartner schließt sogar einen so geringen Anteil von 50% von MigrantInnen in der Prostitution nicht aus (vgl. Interview 2). Der TAMPEP Endbericht hat einen MigrantInnenanteil von 63% erhoben (vgl. TAMPEP 2009:15). Migranten werden hier als jene Personen definiert, welche in einem anderen Staat als Deutschland geboren wurden, EU-BürgerInnen eingeschlossen.

SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund und ohne legalen Aufenthaltsstatus sind grundsätzlich anfälliger für missliche Arbeits- und Lebensbedingungen, da für sie arbeits-, sozial-, und zivilrechtliche Bestimmungen nicht gültig gemacht werden können. Die Bestimmungen des ProstG gelten für SexarbeiterInnen mit gültigen Aufenthaltstiteln, jene ohne legalen Aufenthaltsstatus werden aus dem ProstG ausgeschlossen. Ob das ProstG die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund potentiell verbessern könnte, hängt somit von einem sicheren Aufenthaltsstatus ab (vgl. TAMPEP 2009:33).

Abbildung 2: Veränderungen in den Anfälligkeitsfaktoren

#### The changes in the vulnerability of NATIONAL and MIGRANT sex workers

	NATIONALS %			MIGRANTS %		
	Decrease	Same	Increase	Decrease	Same	Increase
<b>Condom use</b>	<b>56</b>	31	13	<b>49</b>	29	22

<b>Drug/alcohol use</b>	2	66	32	0	57	43
<b>Violence against them</b>	5	67	28	6	57	37
<b>Legal status</b>	6	94	0	36	22	42
<b>Working conditions</b>	9	42	49	16	32	52
<b>Educational level</b>	15	60	25	10	61	29
<b>Living conditions</b>	19	29	52	14	28	58
<b>Social isolation, exclusion</b>	8	69	23	4	56	40

**Quelle: TAMPEP 2009:25**

Aus Abbildung 3 kann gelesen werden, dass zwischen SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund und jenen ohne keine allzu großen Unterschiede in den in der Tabelle aufgelisteten Anfälligkeitsfaktoren bestehen. Innerhalb beider Gruppen ist seit 2005/2006 (als die letzte TAMPEP-Feldforschung stattfand) ein Rückgang (*decrease*) in der Kondombenutzung erhoben worden (siehe Abbildung 3). Dieser Rückgang ist unter *national sex workers* (56% der Befragten geben hier einen Rückgang an) sogar höher als unter *migrant sex workers* (49% der Befragten geben hier einen Rückgang an) (siehe Abbildung 3).<sup>5</sup> Als ein möglicher Grund dafür wird ein erhöhter Konkurrenzdruck vermutet, welcher die Bereitschaft von SexarbeiterInnen, fragwürdigen KundInnenwünschen nachzugeben, steigen lässt. Insgesamt schätzen die befragten Prostituiertenorganisationen jedoch, dass 70% der *national* und 60% der *migrant sex workers* Kondome gebrauchen und dass das Bewusstsein für sexuelle Gesundheit und Kondombenutzung unter SexarbeiterInnen im Generellen sehr hoch ist. Ursachen dafür, dass SexarbeiterInnen dennoch keine Kondome benutzen, sind eine mangelnde Aufklärung über HIV/STI und, im Falle nicht deutschsprachiger SexarbeiterInnen, fehlende übersetzte Informationen über die Risiken ungeschützten (Oral-)Verkehrs, finanzieller und wirtschaftlicher Druck (siehe Abbildung 1), Druck durch (auf KundInnensteigerung fixierte) BordellbetreiberInnen sowie die oben bereits erwähnte

<sup>5</sup> Die Umfrageergebnisse der Periode 2008-2009 basieren auf den Antworten von 54 verschiedenen Organisationen aus 39 verschiedenen Städten Deutschlands. Unter diesen befanden sich 30 öffentliche Gesundheitszentren, 22 NGOs, ein Jugendwohlfahrtsamt und ein Polizeiamt. In der Umfrageperiode 2005-2006 wurden 49 Organisationen, 24 NGOs und 25 öffentliche Gesundheitszentren in 34 verschiedenen Städten Deutschlands befragt (vgl. TAMPEP 2009).

gestiegene Konkurrenz am Prostitutionsmarkt (vgl. TAMPEP 2009). Härtere Konkurrenzumstände lösen – so berichtet Interviewpartnerin 1 vom Verein Hydra von der Situation in Berlin – unter den SexarbeiterInnen Feindseligkeit und Fremdenfeindlichkeit aus (vgl. Interview 1). Den Neulingen aus Bulgarien und Rumänien wird die Schuld an der ‚schlechten Arbeitsmarktsituation‘, dem Überangebot und den niedrigen Löhnen zugeschrieben. „Und vor den BulgarInnen und RumänInnen waren die LateinamerikanerInnen oder AsiatInnen die Schuldigen“ (Interview 1). Rassismus und mangelnde Solidarität, welche wiederum als Ursachen für die ausbleibende einheitliche politische Stimme und fehlende Interessensvertretung für SexarbeiterInnen interpretiert werden können, sind die Folgen (vgl. Interview 1).

Das ProstG hat den rechtlichen Status von Nicht-EU-BürgerInnen<sup>6</sup> nicht verbessern können (vgl. TAMPEP 2009; Interview 1; Interview 3). Die mit ihm verfolgten Ziele sind nicht an das Aufenthaltsrecht angeglichen worden und haben somit keine Besserstellung von MigrantInnen bewirkt. Um deren Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern, wird von Prostituiertenorganisationen eine Änderung im Aufenthaltsrecht gefordert: „Prostitution Law must harmonise with Aliens law“ (TAMPEP 2009:22). Aufenthaltsrechtliche Problempunkte werden im Kapitel 6.1.3 weiter aufgerollt. 42% der befragten Prostituiertenorganisationen haben angegeben, dass sich der *Legal status* als Anfälligkeitsfaktor für MigrantInnen, ihrer Erfahrung gemäß, sogar verschlechtert hat (siehe Abbildung 3). Die Migrationspolitik und Fremdenpolizeikontrollen für Nicht-EU- als auch EU-BürgerInnen seien repressiver geworden (vgl. TAMPEP 2009). Den genannten 42% der Befragten stehen 36% gegenüber, die wahrnehmen, dass sich die Anfälligkeit rund um den *Legal status* verringert hat und 22%, die von keiner Änderung ausgehen. Repressive Migrationspolitik hat negative Folgen für die Lebensbedingungen der betroffenen SexarbeiterInnen, da deren Chancen verringert werden,

---

<sup>6</sup> Unter den Top-10-Herkunftsstaaten der *migrant sex workers* befinden sich noch immer Nicht-EU-Mitglieder wie Thailand (an der Spitze), Russland (auf Platz 5), die Ukraine (auf Platz 7) und die Dominikanische Republik (auf Platz 8). Auf Platz 2, 3, 4, 6, 9 und 10 befinden sich die EU-Staaten (in entsprechender Reihenfolge): Polen, Bulgarien, Rumänien, Tschechische Republik, Lettland und Ungarn. Seit der EU-Osterweiterung haben sich die Migrationsströme auf der Landkarte gewandelt: Die Anzahl der MigrantInnen aus den zehn (mit Bulgarien und Rumänien zwölf) neuen EU-Mitgliedsländern ist stark gestiegen. BürgerInnen aus dem europäischen Osten haben es seit ihrer EU-Mitgliedschaft einfacher als Selbstständige in der Sexarbeit (oder Pflege oder im Haushalt) und seit 1.5.2011 auch als ArbeitnehmerInnen in Deutschland einzureisen, als Nicht-EU-BürgerInnen. Als Folge haben osteuropäische vorwiegend lateinamerikanische und afrikanische Staaten aus der Top-10-Liste verdrängt (Vgl. TAMPEP 2009).

legalen Erwerbstätigkeiten nachzugehen, KundInnenentgelt oder Löhne einzuklagen und ihnen der Zugang zum Sozialversicherungssystem verwehrt bleibt. SexarbeiterInnen ohne gültigen Aufenthaltstitel meiden es im Falle von Gewalt, die Polizei zu rufen, aus Angst, ihre Illegalität auffliegen zu lassen. Sie sind außerdem in den meisten Fällen auf die Hilfe dritter Personen angewiesen, da es ihnen verboten ist, eigenständig eine legale Tätigkeit zu suchen und keine Arbeitsschutzrechte haben. Ihre Illegalität bedingt, dass sie leichter in Abhängigkeitsverhältnisse schlittern als legale und ‚nationale‘ SexarbeiterInnen (vgl. TAMPEP 2009). In der folgenden Abbildung sind die fünf Hauptanfälligkeitsfaktoren für SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund aufgelistet.

**Abbildung 3: Anfälligkeitsfaktoren MigrantInnen**

### **The 5 main vulnerability factors for MIGRANT sex workers**

- |          |  |
|----------|--|
| <b>1</b> | Legal status in the country, repressive migration policies                                       |
| <b>2</b> | Financial problems + pressure, debts, in origin and in staying country, poverty                  |
| <b>3</b> | Little knowledge of the German language  |
| <b>4</b> | Violence + abuse (from clients, police, organisers, in general, previous and actual experiences) |
| <b>5</b> | Social isolation and exclusion   |

**Quelle: TAMPEP 2009:21**

MigrantInnen haben neben den *allgemeinen* Berufs- und Lebensproblemen, mit welchen SexarbeiterInnen konfrontiert sind, zusätzlich mit Rassismus, kulturellen und soziostrukturellen Differenzen, familiärer Trennung und (doppelter) Stigmatisierung als MigrantInnen und SexarbeiterInnen zu kämpfen. Oben wurde bereits erwähnt, dass SexarbeiterInnen mit mangelnden Deutschkenntnissen anfälliger für Ausbeutungsverhältnisse und somit auch für Gewalt und Missbrauch sind. Aufgrund der in vielen Fällen im Herkunftsland zurückgebliebenen Familienangehörigen sowie ihres Stigmas als ‚Fremde‘ sind MigrantInnen häufiger von sozialer Isolierung und Exklusion betroffen.

TAMPEP berichtet auch von Fällen, in denen SexarbeiterInnen aufgrund ihres Migrationshintergrundes kommunalpolitisch *kriminalisiert* werden. In seinem Bericht nennt es das Beispiel Hamburg, wo seit 2008 speziell BulgarInnen und RumänInnen polizeilich intensiv kontrolliert werden, nachdem deren gestiegene Anzahl auf Hamburgs Straßen vermerkt worden ist. Begründet wird die polizeiliche Kontrollverschärfung damit, dass sie

„alle“ Opfer des Menschenhandels seien und im Interesse der Kriminalitätsprävention und Strafverfolgung kontrolliert werden müssten (vgl. TAMPEP 2009). An diesem Beispiel lässt sich eine Verstrickungen zwischen opferzentriertem Prostitutionsdiskurs und Migrationsfeindlichkeit erkennen.

## **4.5 Unattraktive Arbeitsverträge: zwischen Selbstständigkeit und Abhängigkeit**

In diesem Kapitel wird auf die Konsequenzen, welche abhängige Beschäftigungsverhältnisse mittels Arbeitsverträge für SexarbeiterInnen haben, eingegangen. Es wird auch erläutert, warum abhängige Beschäftigungsverhältnisse, trotz ihrer Vorteile für SexarbeiterInnen, noch immer die Ausnahme in der Prostitutionsbranche darstellen – obwohl der Gesetzgeber eine Förderung von Arbeitsvertragsabschlüssen mit dem ProstG beabsichtigte (vgl. Interview 1; Howe 2008).

Gehen SexarbeiterInnen ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis ein, so erwächst ihnen daraus der Vorteil, automatisch arbeitslosen-, kranken-, und rentenversichert, im staatlichen Sozialnetz integriert und in finanziell schwierigen Zeiten und für die Zukunft abgesichert (ob ausreichend ist wieder eine andere Frage) zu sein. Selbstständige SexarbeiterInnen sind in der Regel nicht sozialversichert (vgl. Interview 1). Ein Sozialversicherungsschutz besteht grundsätzlich nur für jene mit Arbeitsvertrag abhängig Beschäftigten, diese stellen aber die eindeutige Minderheit unter den SexarbeiterInnen dar (vgl. Interview 3). Gehen SexarbeiterInnen ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis ein, „so gelten für sie und die Bordellinhaber die allgemeinen Bestimmungen des Arbeits- und Sozialrechts (zum Beispiel Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, Kündigungsfristen, Mutterschutz, Urlaubsregelungen, etc.)“ (Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005:22). Neben den allgemeinen Leistungsansprüchen – wie ärztliche Behandlungen, Operationen, Vorsorgeuntersuchungen und Rentenzahlungen oder Kuren im höheren Alter – die aus einer Mitgliedschaft bei gesetzlichen Kranken- und Rentenkassen erwachsen, bietet die gesetzliche Einzahlung in Arbeitslosenversicherungen, neben dem Anspruch auf Arbeitslosengeld, auch Services im Weiterbildungsbereich. So können Leistungen des Arbeitsamtes – diese sind jedoch vom Einzahlungszeitraum und Beitragszahlungsmenge abhängig – wie Umschulungen, Weiterbildungskurse oder Stellenvermittlungen durch (ehemalige) arbeitslosenversicherte SexarbeiterInnen geltend gemacht werden (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005).

Trotz der genannten Vorteile, wiesen mich Interviewpartnerin 1 sowie Interviewpartner und Interviewpartnerin 2 darauf hin, dass abhängige Beschäftigungsverhältnisse, nach wie vor 2002, die Ausnahme in der Prostitution sind. Dem liegen folgende Ursachen zugrunde: Erstens, viele Frauen bevorzugen es, selbstständig, ‚frei‘ und nicht weisungsgebunden zu sein (vgl. Interview 2). Zweitens, Prostitution ist ein von permanenter internationaler sowie nationaler Migration gekennzeichnetes Tätigkeitsfeld. SexarbeiterInnen wechseln häufig ihren Arbeitsort und nutzen auch die Freiheit, die sie als Selbstständige dabei haben (vgl. Interview 1; Interview 2). Drittens, und dies betonte meine Interviewpartnerin 1 besonders, war es vom Gesetzgeber „leichtsinnig“ (Interview 1) zu glauben, dass alleine durch die Legalisierung der Prostitution Beschäftigungsverhältnisse mit Arbeitsverträgen und Sozialversicherungspflicht zur Norm im ‚Milieu‘ werden würden. Hier spielen unter anderem die oben genannten Punkte eins und zwei eine Rolle. Darüber hinaus betonte Interviewpartnerin 1, dass die Arbeitsplätze in Bordellen fehlen würden, welche die Mehrheit der SexarbeiterInnen ein Beschäftigungsverhältnis anbieten könnten. „Das Stellenangebot am Prostitutionsmarkt wird nicht alleine durch eine Liberalisierung der Prostitutionstätigkeit zum Florieren gebracht“ (Interview 1).

Aus der Perspektive der BordellbetreiberInnen erwachsen keinerlei Vorteile aus einem Abschluss eines Arbeitsvertrages. BordellbetreiberInnen haben deshalb kaum Anreize dazu, als ArbeitgeberInnen aufzutreten. Durch Arbeitsverträge entstehen für diese Mehrkosten durch fixe Monatslöhne und Beitragszahlungen zur staatlichen Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung sowie durch zusätzliche Beiträge zu Unfallversicherungen (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005). BordellbetreiberInnen behandeln Prostituierte bevorzugt als Selbstständige in ihren Betrieben – obwohl sie die konkreten Abläufe in ihren Betrieben sowie KundInnenservices vorschreiben (siehe Kapitel 4) – und geben an, ein bloßes Mietverhältnisse mit diesen zu führen. „Früher hatten sie Angst vor Strafverfolgung, heute vor arbeitsvertragliche Bindung, Haftungspflicht und der Zahlung von Sozialversicherungsabgaben“ (Winter 2009:223). Neben den entstehenden Mehrkosten ist auch das laut § 3 ProstG nur *eingeschränkte* Weisungsrecht kein Ansporn für BordellbetreiberInnen, Prostituierte in ihren Betrieben zu beschäftigen. Was Doris Winter (2009) in ihrem Artikel betont, ist der Umstand, dass BordellbetreiberInnen als ArbeitgeberInnen für den *Gesundheitsschutz* der beschäftigten SexarbeiterInnen verantwortlich sind. Gesundheitsgefährdende Praktiken wie Sex ohne Kondom von den Beschäftigten zu fordern oder den KundInnen „tabulose halbe Stunden“ (Winter 2009:225) anzubieten, wäre für BordellbetreiberInnen unter dieser Verantwortung nicht mehr tragbar.

Auch im Bericht des BMFSFJ zu den Auswirkungen des ProstG aus dem Jahr 2007 wird darauf aufmerksam gemacht, dass es im Rahmen der aktuellen Prostitutionsrechtslage am Eigenengagement der BordellbetreiberInnen liege, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitssituation der SexarbeiterInnen, die das ProstG bietet, zu nutzen. Dieses Engagement ist jedoch bis dato in den meisten Fällen ausgeblieben (vgl. BMFSFJ 2007). Dennoch gibt es auch Beispiele von Bordellbetrieben, welche Wert auf eine positive MitarbeiterInnenbehandlung legen und Initiativen dazu setzen (siehe dazu Kapitel 4).

Ein weiterer Grund, warum BordellbetreiberInnen selten Arbeitsverträge abschließen, ist die *Rechtsunsicherheit*, welcher sie hinsichtlich des bestehenden Strafrechts zu Ausbeutung und Zuhälterei ausgeliefert sind (vgl. TAMPEP 2009; Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2004). Diese Rechtsunsicherheit besteht darin, dass sie laut § 181a Abs.1. Nr.2. als „dirigierende“ ZuhälterInnen strafverfolgt werden können oder bei „Vorgabe von Arbeitszeiten, Arbeitsort und Preisen für bestimmte Dienstleistungen“ (Howe 2008:25) den Straftatbestand der Ausbeutung von Prostituierten laut § 180a Abs.1 erfüllen könnten. Bis auf einen klärenden Urteilsspruch des Bundesgerichtshofes im Jahr 2003 (siehe Kapitel 3), ist bis heute noch immer ungewiss, welche Grenze BordellbetreiberInnen überschreiten müssen, um die Tatbestandsmerkmale der Zuhälterei und Ausbeutung zu erfüllen oder ihr eingeschränktes Weisungsrecht zu übertreten. Welche diese Einschränkungen des eingeschränkten Weisungsrechts in der Praxis tatsächlich sind, stößt sowohl bei den BordellbetreiberInnen als auch SexarbeiterInnen ebenfalls auf Unklarheit. Die Arbeitsverhältnisse zwischen BordellbetreiberInnen und beschäftigten SexarbeiterInnen sind noch immer ungeklärt.<sup>7</sup>

Oftmals verschwimmen in Bordellbetrieben die Grenzen zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung. Die Mehrheit der BordellbetreiberInnen bevorzugt es, die in ihren Betrieben arbeitenden Prostituierten rechtlich als Selbstständige oder bloße ZimmermieterInnen zu führen. Obwohl in den meisten Fällen betrieblicher Integration von SexarbeiterInnen diese als Selbstständige gemeldet sind, unterliegen sie den Anforderungen und den Vorschriften über die betrieblichen Abläufe der BordellbetreiberInnen. Sie de facto

---

<sup>7</sup> Im Kapitel 6.2 wird noch einmal die Begriffe der Ausbeutung und der Zuhälterei eingegangen, welche laut Fachöffentlichkeit noch weiterer Klärung durch Legislative und Judikative bedürfen (vgl. Howe 2008). Vorschläge, wie das Zivilrecht zur Klärung dieser Begriffe beitragen kann, werden – auf Grundlage der Ideen der Juristin Monika Frommel (2006) – im oben genannten Kapitel dargestellt.



an deren Weisungen, wie an jene eines/-r Arbeitsgebers/-in, gebunden. Ob Prostituierte de facto an die Vorgaben der BordellbetreiberInnen gebunden sind, lässt sich, dem Hinweis Doris Winters (2009) zufolge, schon an den Werbung der Prostitutionsbetriebe feststellen. So werben BordellbetreiberInnen etwa mit „tabulose[n] halbe[n] Stunden für 50,-“ und Sex ohne Kondom, mit Schlagworten wie „ALLES geht“, „Service von A-Z“, „natur“, „Französisch + +“ (Winter 2009:224) und ähnlichem. Darüber hinaus machen manche BordellbetreiberInnen in einschlägigen Jobbörsen eine Anstellung von SexarbeiterInnen von der Bedingung, den KundInnen Sex ohne Kondom anzubieten, abhängig (vgl. Winter 2009). Von Selbstbestimmung bleibt im Falle derartiger Druckausübung wenig übrig. Die Selbstständigkeit garantiert deshalb in vielen Fällen keine größere Selbstbestimmung als eine abhängige Beschäftigung.

## 4.6 Sperrbezirke: Ghettoisierung und Ausbeutung

„Vor dem Hintergrund der nachteiligen Auswirkungen von Sperrbezirken auf die Arbeitssituation von Prostituierten sollte berücksichtigt werden, dass Streichungen von Sperrbezirksverordnungen bzw. Lockerungen der vorliegenden Verordnungen je nach den örtlichen Gegebenheiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten beitragen könnten“ (BMFSFJ 2007:74).

Sperrgebiets- oder Sperrbezirksverordnungen werden von Länder- oder Kommunalregierungen auf Grundlage des § 297 *Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB)* erlassen. Sie liegen in der Exekutivkompetenz der Länderregierungen, welche aber oftmals von der Möglichkeit Gebrauch nehmen, diese an andere Behörden zu übergeben (vgl. BMFSFJ 2007). In der Praxis werden Sperrbezirksverordnungen als Folge häufig von Stadt- und Gemeinderegierungen durchgeführt. Sperrgebiets- oder Sperrbezirksverordnungen verbieten die Ausübung der Prostitution in bestimmten Stadt- oder Gemeindeteilen sowie zu bestimmten Tageszeiten. Wer dennoch Prostitution an diesen verbotenen Orten und Zeiten ausübt, handelt gemäß § 120 Abs. 1 Nr. 1 *Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)* ordnungswidrig.

Sperrbezirke oder das Verbot der Prostitution in gesamten Stadtgebieten, wie es in Dortmund der Fall ist, können negative Folgen für die Arbeits- als auch Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen haben (vgl. BUFAS e.V. 1996; BMFSFJ 2007). „[M]ögliche negativen Auswirkungen von Sperrgebietsverordnungen“ (BMFSFJ 2007:74) werden auch im Bericht

über die Auswirkungen des ProstG des BMFSFJ erwähnt. Eine Abschaffung des Instruments der Sperrbezirksverordnung für die Länder und Kommunen wird seitens der Bundesregierung jedoch nicht angedacht (vgl. BMFSFJ 2007). Die Beurteilung, ob der Erlass von Sperrbezirksverordnungen Sinn macht oder notwendig ist, muss, laut Bundesregierung, unter Berücksichtigung der örtlichen und regionalen Gegebenheiten abgewogen werden. Aus diesem Grund soll die Verantwortung und Kompetenz dafür bei den Länderregierungen oder den eingesetzten Behörden bleiben (vgl. BMFSFJ 2007).

„Insgesamt kann die Ghettoisierung [durch Sperrbezirke oder -gebiete, S.K.] nicht nur Stigmatisierung und Kriminalisierung, sondern auch die Ausbeutung der Prostituierten durch ihre Zuhälter begünstigen“ (vgl. BMFSFJ 2007:74). Wie durch das BMFSFJ erwähnt und durch das BUFAS (1996) bekräftigt, begünstigt die Konzentration von Prostitution in Randgebieten die Ausbeutungsverhältnisse zwischen BordellbetreiberInnen/VermieterInnen und SexarbeiterInnen. ImmobilienbesitzerInnen und UnternehmerInnen, welche außerhalb der Sperrgebiete für die Prostitution geeignete Gebäude oder Bordelle besitzen, geraten in eine Oligopolstellung und verlangen oftmals überzogene Zimmermieten. Diese können eine Höhe von 100-175 Euro pro Tag für kleine Zimmer und bei einer 30-31-tägigen Zahlungspflicht erreichen (vgl. BUFAS e.V. 1996:8). Im *Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung und Regelung des Berufes der/des Prostituierten* und dessen Begründung durch das BUFAS (1996) wird angemerkt, dass es nicht, dem Klischee entsprechend, bloß die ZuhälterInnen sind, welche ausbeuten, sondern die durch Sperrbezirksverordnungen geschaffenen Marktverhältnisse. Aufgrund des Kostendrucks durch Raummieten und anderen Arbeitsmittelkosten werden Prostituierte oftmals dazu veranlasst, die gesetzliche Arbeitszeitbeschränkung von 40 bis maximal 50 Stunden pro Woche „erheblich zu überschreiten. [...] 7-Tage-Wochen mit einer täglichen Schichtdauer von 10 Stunden und mehr sind keine Seltenheit“ (BUFAS e.V. 1996:9). Ausbeuterische Raummieten und Arbeitsmittelkosten in den Bordellbetrieben, fehlende gesetzliche Arbeitsregulierungen, kein Mitspracherecht der SexarbeiterInnen in der Prostitutionsregulierung aufgrund fehlender Gewerkschaften lassen an „vorkapitalistische Arbeitsbedingungen“ (BUFAS e.V. 1996:8 f.) erinnern.

In vielen Fällen werden Sperrgebiete und Sperrbezirke von Prostituierten nicht eingehalten und die Verwaltungsverstöße von den polizeilichen Behörden auch nicht verfolgt. Prostitution wird dort oftmals geduldet (vgl. BMFSFJ 2007). Dieser Umstand löst unter den Prostituierten *Rechtunsicherheit* darüber aus, ob sie beim Anbieten sexueller Dienstleistungen in verbotenen Orten faktisch strafverfolgt werden oder nicht. VertreterInnen von

Fachberatungsstellen und JuristInnen fordern deshalb schon seit längerem die Abschaffung von Sperrbezirksverordnungen – was jedoch nicht mit der Forderung einer Abschaffung der räumlichen und auch zeitlichen Begrenzung der Prostitution durch staatliche Eingriffe gleichzusetzen ist. Anstatt das staatliche Instrument der Sperrbezirksverordnungen einzusetzen, weist beispielsweise der viel zitierte Jurist *Renzikowski* auf Möglichkeiten innerhalb des Bauplanungs- und Baunutzungsrecht, um die Prostitution räumlich zu regulieren (vgl. BMFSFJ 2007). Die örtliche und auch zeitliche Beschränkung ist aus Sicht der Bundesregierung und vieler Stimmen aus der Öffentlichkeit zum Zwecke des Jugendschutzes, des Schutzes des öffentlichen Anstands sowie der Interessen der Anrainer sinnvoll und notwendig. An dieser Haltung rüttelt auch das ProstG und die Verfolgung einer liberalen Prostitutionspolitik nicht (vgl. BMFSFJ 2007). Die gesetzliche Einschränkung einer Berufsausübung widerspricht auch nicht dem Art. 12 Grundgesetz (GG), auf welches sich VerteidigerInnen einer liberalen Prostitutionsausübung immer wieder berufen. Art. 12 GG besagt zwar das Recht auf freie Berufsausübung, nicht aber der uneingeschränkten. Er „lässt Berufsausübungsregelungen im öffentlichen Interesse zu. Ein Verzicht auf eine örtliche Reglementierung von Prostitution ist daher durch das Grundgesetz nach Auffassung der Bundesregierung nicht geboten“ (BMFSFJ 2007:75).

#### **4.7 Das Werbeverbot für Prostitution**

Einleitend in dieses Kapitel stelle ich die ethische Frage, inwieweit es der Angebotsseite einer gewinnmaximierend orientierten Marktwirtschaft zusteht, Wünsche und Bedürfnisse künstlich zu erzeugen und zu provozieren. Bei der nachfrageorientierten Kreation von Wünschen und Identitäten (welche über dem Kauf von Produkten ausgelebt werden sollen) durch Werbestrategien, trägt die Sexindustrie und ihre Werbung eine besondere Verantwortung. Diese erzeugt durch die Darstellung ihres Angebots sexuelle Gelüste und kreiert, indem sie versucht, die KundInnen (hauptsächlich Männer) immer mehr auf ihre *sexuelle Individualität* hin anzusprechen, *sexuelle Identitäten* (vgl. Grenz 2009). Die Sexindustrie vermittelt, dass jeder sexuelle Wunsch es wert ist, ausgelebt zu werden und auf keinen verzichtet werden muss. Wie jede andere Branche zielt auch die Werbung der Sexindustrie darauf ab, KonsumentInnen durch den Kauf ihres Angebotes die Verwirklichung dieser geschaffenen Identität zu ermöglichen (vgl. Grenz 2009). Da die Sexindustrie ein Verlangen in einem höchstpersönlichen, intimen Bereich der KonsumentInnen anregt, welcher darüber hinaus

auch andere Menschen – LebenspartnerInnen, EhepartnerInnen oder andere – einbezieht, ist die ethische Vertretbarkeit ihrer Werbung fragwürdig.

Trotz der eben geäußerten Bedenken ist das Argument, dass die Werbung für Prostitution eine *oversexualization* der Öffentlichkeit und eine Gefährdung des ‚öffentlichen Anstands‘ und der Jugend herbeiführen würde, nicht so einfach zu rechtfertigen. Darüber hinaus kann die Werbeindustrie an sich bereits als *oversexualized* bezeichnet werden. Die sexuelle Reizüberflutung durch Werbung ist ein der kompetitiven, gewinnmaximierenden Marktwirtschaft, gekoppelt mit den gegebenen, sexualisierten Geschlechterhierarchien, inhärentes Problem und keines, das dem Prostitutionsgewerbe im Speziellen anhaftet. Eine weitere Erörterung dieser Thematik würde aber den Rahmen meines Forschungskonzeptes sprengen. Bei weiterem Interesse des/der Leser/in verweise ich auf den im Literaturverzeichnis vermerkten Artikel von Sabine Grenz (2009).

Das Werbeverbot für Prostitution ist im § 120 Abs. 1. Nr. 2 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) festgelegt. Neben dem generellen Werbeverbot für Prostituierte besteht § 119 OWiG, welcher *Grob anstößige und belästigende Handlungen* verbietet und „[e]inzelne oder Teile der Bevölkerung vor ungewollter Konfrontation mit sexuellen Handlungen, Darstellungen und Gegenständen“ (BMFSFJ 2007:76) bewahren will. § 119 OWiG unterscheidet sich vom generellen Werbeverbot laut § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG dahingegen, dass es sich beim Verstoß des ersten um kein entgeltliches sexuelles Angebot handeln muss. Außerdem greift der § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG bereits *unter* jener Schwelle, welche § 119 OWiG als *Belästigung* oder als *grob anstößig* definiert (vgl. BMFSFJ 2007). Das Anbieten sexueller Dienstleistungen, am Straßenstrich etwa, reicht nicht dafür aus, die Merkmale der Belästigung zu erfüllen. Als Belästigung gelten jede Handlungen (auch Werbungen), welche „auffällig oder [...] anreißerisch erscheinen“ und das „körperliche oder seelische Wohlbefinden“ (BMFSFJ 2007:76) anderer beeinträchtigen.

Auf eine Aufforderung des Bundestages hin hat die Bundesregierung geprüft, ob die Verbote der §§ 119, 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG der abgeschafften Sittenwidrigkeit der Prostitution widersprechen und ob sie im Rahmen gewandelter gesellschaftlicher Wertvorstellungen noch notwendig seien. Die Bundesregierung ist – unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Länderregierungen – zu dem Entschluss gekommen, dass im Interesse des Schutzes Einzelner sowie der Allgemeinheit weiterhin bedarf nach § 119 OWiG besteht und die darin genannten Verbote „zulässige Berufsausübungsregeln“ (BMFSFJ 2007:76) für Prostituierte darstellen.

Auch § 120 OWiG sollte laut Bundesregierung unverändert weiterbestehen. In der ordnungsbehördlichen Praxis hat sich seit Inkrafttreten des ProstG ebenfalls nichts Wesentliches verändert (vgl. BMFSFJ 2007). Dennoch hat der *1. Zivilsenat des Bundesgerichtshofes* am 13.7.2006 beschlossen, dass an der bisherigen Auslegungspraxis des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG im Rahmen der mit dem ProstG veränderten Rechtswerte nicht mehr festgehalten werden könne (vgl. BMFSFJ 2007). Bislang waren sich Rechtsprechung und Literatur darüber einig, dass der genannte Paragraph in jedem Falle von Werbung für Prostitution greife, „ohne dass weitere Merkmale hinzutreten mussten“ (BMFSFJ 2007:77). Dabei waren keine konkreten Sachverhalte der Gefährdung der Jugend oder der Belästigung anderer von richterlichem Interesse. Der *1. Zivilsenat des Bundesgerichtshofes* erkannte darin eine Reibung mit der Abschaffung der Sittenwidrigkeit und der Anerkennung der Prostitution als rechtswirksame wirtschaftliche Betätigung. Der § 120 Abs. 1 Nr. 2 solle nur mehr dann eintreten, sobald eine Werbung „eine konkrete Beeinträchtigung von Rechtsgütern der Allgemeinheit, insbesondere des Jugendschutzes“ (BMFSFJ 2007:77) erzeugt, wenn diese „nach Aufmachung, Inhalt oder Umfang nicht in der gebotenen zurückhaltenden Form erfolgt“ (BMFSFJ 2007:77) und die Art und Weise wie die Werbeinformation verbreitet wird, die „schutzbedürftigen Rechtsgüter“ (BMFSFJ 2007:77 f.) gefährden könnte.

Das Unterscheidungsmerkmal zum § 119 OWiG bleibt weiterhin bestehen; für die Anwendung des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG sind keine belästigenden und grob anstößigen Handlungen erforderlich. „Das Verbot setzt aber eine konkrete Eignung der Werbung voraus, den Schutz der Allgemeinheit, vor allem denjenigen von Kindern und Jugendlichen, vor den mit der Prostitution generell verbunden Gefahren und Belästigung zu beeinträchtigen“ (BMFSFJ 2007:78). Aufklärung darüber, was diese „mit der Prostitution generell verbunden Gefahren“ (ebd.) sein sollen, gibt die Bundesregierung in ihrem Bericht nicht.

Den soeben erläuterten Rechtsbestand zum Trotz wird das Werbeverbot für Prostitution von den meisten Städten und Ländern nicht berücksichtigt. In einigen wenigen Städten wiederum wird dem Werbeverbot aber streng nachgegangen, es werden Bußgelder oder sehr hohe Anzeigenpreise verlangt und auch Einschränkungen für Werbetexten und auch Sprachtexten auf Anrufbeantwortern auferlegt (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005).

Grundsätzlich hat es jede Wirtschaftsbranche nötig, Werbung zu betreiben, um KundInnen zu gewinnen und überleben zu können. Ein Werbeverbot für Prostitution stellt somit eine *Diskriminierung* der Prostitution als Wirtschaftsbranche dar und widerspricht dem

Prinzip der freien und ungehinderten Berufsausübung (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005; BUFAS e.V. 1996).

## 4.8 Sozialversicherungsschutz und Prostitution

„Insgesamt zeigt sich [...], dass zwar die rechtlichen Möglichkeiten für den Zugang zu sozialer Sicherung durch das ProstG verbessert wurden. Auf die tatsächliche Situation von Prostituierten hinsichtlich der Art und des Umfangs ihrer sozialen Sicherung hat das ProstG sich bislang offenbar kaum ausgewirkt“ (BMFSFJ 2007:29).

Laut Howe (2008) ist etwa 1% der in Deutschland tätigen Prostituierten sozialversichert. Interviewpartnerin 2 vom *Zentrum für Sexuelle Gesundheit und Familienplanung* in Berlin möchte sich auf keine Zahl festlegen, sie betont jedoch, dass die Anzahl sozialversicherter SexarbeiterInnen in Deutschland verschwinden klein sei.

Das ProstG hat dennoch Auswirkungen auf den Zugang von Prostituierten zum Sozialversicherungssystem gezeigt. Es hat dabei eine klarstellende Funktion. Rein rechtlich war eine Anmeldung bei einer gesetzlichen Kranken- oder Rentenversicherungskassa für abhängig Beschäftigte schon vor Inkrafttreten des ProstG möglich, da das deutsche Sozialversicherungsrecht grundsätzlich werteneutral ist und keine „‘makelhaften‘ Betätigungen“ (BMFSFJ 2007:20) oder unsittliche Beschäftigungen kennt (vgl. BMFSFJ 2007). So hat auch der *12. Senat des Bundessozialgerichts* im August 2000 in einem Fallurteil verlautbart, dass für die Beschäftigten in einem Unternehmen, welches „Online-Dialoge mit sexuellem Inhalt im Bildschirmtextsystem anbietet“ (BMFSFJ 2007:20) eine Versicherungs- und Beitragspflicht gegeben sei. Für diese Pflicht ist das bloße Bestehen eines faktisch abhängigen Beschäftigungsverhältnisses notwendig.

Was jedoch den Zugang von *faktisch* abhängig beschäftigten SexarbeiterInnen zum Kranken- und Rentenversicherungssystem vor 2002 verschloss, war jene Auffassung der *Spitzenorganisationen der Sozialversicherungsträgerinnen*, dass eine Annahme eines Vertragsverhältnisses mit einer versicherungspflichtig faktisch abhängig Beschäftigten Prostituierten dem Verdikt der Sittenwidrigkeit widerspräche (vgl. BMFSFJ 2007). Das ProstG hat insofern Änderung bewirkt, dass jene Spitzenorganisationen ihre Haltung dem neuen Umstand der Anerkennung der Prostitution als rechtswirksames Geschäft angepasst haben. In ihrer gemeinsamen Verlautbarung vom 18.11.2002 wiederholen diese die im § 3 ProstG festgeschriebene rechtliche Gegebenheit, dass das eingeschränkte Weisungsrecht der

ArbeitgeberInnen – welches sich auf das Festlegen von Ort und Zeit der Arbeit beschränkt – dem Zugang zu gesetzlichen Sozialversicherungen nicht widerspricht. Entgegen der anfänglich geäußerten Sorgen darüber, machen die *Spitzenorganisationen der Sozialversicherungen* in ihrer Verlautbarung auch klar, dass die Versicherungs-, Beitrags-, und Meldepflichten für Prostituierte und die Beitragsforderungen erst mit dem ProstG, ab 1.1.2002 gelten und nicht weiter in die Vergangenheit rückwirken können.

Grundsätzlich sind Prostituierte, die ihrer Tätigkeit *nebenberuflich* nachgehen häufiger sozialversichert als Prostituierte, die *hauptberuflich* tätig sind. Die erstgenannte Gruppe ist dabei im Rahmen ihrer Hauptberufe oft pflichtversichert. Dieser Differenzen treten sowohl bei der Krankenversicherung als auch bei der Altersvorsorge auf.

#### **4.8.1 Krankenversicherungen**

Seit Anfang 2009 besteht eine *generelle Krankversicherungspflicht* in Deutschland (vgl. TAMPEP 2009). Demnach müssten sich nun auch selbstständige Prostituierte versichern. Viele selbstständig arbeitende Frauen (und Männer) gehen dieser Pflicht jedoch nicht nach. Eine Kranken- wie auch Rentenversicherungsmeldung bei einer staatlichen Versicherung zieht rückwirkende Beitragszahlungsforderungen bis 1.1.2002 nach sich. Der Abschluss einer staatlichen Sozialversicherung für Frauen (und Männer), die schon länger in der Prostitution tätig sind, bringt folglich in vielen Fällen eine hohe Verschuldung mit sich (vgl. Interview 1). Interviewpartnerin 1 vom Verein Hydra berichtete von einem Fall in der Hydra-Beratungsstelle, in dem sie eine selbstständige Sexarbeiterin in ihrer Beratungsstelle in Hinblick auf deren Schwangerschaft zu einem Krankenversicherungsabschluss bewegen konnte. Die Frau musste als Folge rund 20.000 Euro rückwirkende Versicherungsbeiträge an die Krankenkassa nachzahlen und sich somit verschulden.

Insgesamt lässt sich aber im Vergleich zu Studien vor 2001 und jener des BMFSFJ-Evaluierungsberichts eine prozentuelle Steigerung krankenversicherter Prostituierter erkennen. Im EVA-Projekt von 1997 waren 64% von 250 Befragten Mitglieder einer gesetzlichen oder privaten Krankenkassa (vgl. BMFSFJ 2007). Eine „Evaluation der Ausstiegsarbeit von zwei Prostituiertenberatungsstellen in Nordrhein-Westfalen“ (BMFSFJ 2007:24) vom Jahr 2001 zeichnete 76,8% ihrer KlientInnen als krankenversichert auf. Im der vom BMFSFJ vorgelegten Studie sind es 86,9% aller Befragten. Die steigende Tendenz wird seitens der der ForscherInnen mit einem größeren Bewusstsein für die Sinnhaftigkeit einer sozialen Absicherung erklärt. Das BMFSFJ (2007) vermutet, dass es das Engagement der

Prostituiertenberatungsstellen ist, welches zu diesem steigenden Bewusstsein und häufigeren Krankenversicherungsabschlüssen führt.

Dennoch zeigen sich für Prostituierte noch immer erhebliche Probleme beim Zugang zu Krankenversicherungen. In Schleswig-Holstein etwa bemerkt das *Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren* sogar einen Rücklauf krankenversicherter SexarbeiterInnen. „Von 191 Klientinnen der Beratungsstelle für Sexuelle Gesundheit und AIDS des Gesundheitsamtes Lübeck waren lediglich 59% in einer Krankenkasse“ (BMFSFJ 2007:25). Eine Vielzahl von *privaten* Krankenkassen lehnt einzelne Prostituierte oder Prostituierte als Berufsgruppe als KlientInnen ab. Deren Einschätzung nach sei die Risikobewertung bei Prostituierten zu hoch. Viele SexarbeiterInnen meiden private Krankenkassen, bei welchen die Angabe des Berufes angegeben werden muss (vgl. BMFSFJ 2007). Gründe dafür sind der häufige Wunsch nach Anonymität – viele Prostituierte schämen sich für ihren Beruf oder wollen auch vermeiden, dass ihre EhepartnerInnen von ihrer Tätigkeit erfahren (vgl. Interview 2) – oder die Befürchtung, von der Krankenkasse abgelehnt zu werden. So geben nur 13 von 175 Befragten in der vom BMFSFJ veröffentlichten Studie an, als Prostituierte krankenversichert zu sein. Können selbstständige Prostituierte nicht Mitglieder *gesetzlicher* Krankenkassen werden – weil sie die Voraussetzungen laut § 9 Sozialgesetzbuch (SGB), wie etwa entsprechende Vorversicherungszeiten, nicht erfüllen – so bleibt ihnen eine sehr begrenzte Auswahl privater Kassen, welche ihnen Krankenversicherungsschutz gewähren (vgl. BMFSFJ 2007).

Viele SexarbeiterInnen sind im Rahmen ihrer Partnerschaft als Familienangehörige mitversichert. Diese machen etwa ein Drittel der Befragten aus. Dieser Umstand ist mit Problemen für die Betroffenen behaftet, weil die Krankenversicherungsmeldung häufig auf falschen Angaben beruht. Laut § 9 SGB dürften Familienversicherte nicht hauptberuflich selbstständig sein und die Gesamteinkommensgrenze von 345,- Euro, beziehungsweise von 400,- bei geringfügig Beschäftigten, nicht überschreiten. „Das Einkommenskriterium könnte theoretisch ein kleiner Teil der familienversicherten Befragten erfüllen. Die meisten Familienversicherten lagen aber eindeutig über diesen Einkommensgrenzen“ (BMFSFJ 2007:25). Werden fehlerhafte Angaben entdeckt, bringt dies für die Beteiligten wohl schwer tragbare strafrechtliche und finanzielle Konsequenzen mit sich (vgl. BMFSFJ 2007).

#### **4.8.2 Rentenversicherungen**

Selbstständige SexarbeiterInnen hatten bereits vor 1.1.2002 die Möglichkeit, wie alle anderen selbstständig Erwerbstätigen, freiwillig in eine gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen



oder eine Antragspflichtversicherung zu schließen und mit dieser wie Pflichtversicherte (faktisch abhängig Beschäftigte) behandelt zu werden (vgl. BMFSFJ 2007). Eine Hürde bei der Antragspflichtversicherung ist jedoch, dass die AntragstellerInnen bereits seit fünf Jahren ihrer selbstständigen Beschäftigung nachgehen müssen. Diese Frist von fünf Jahren wird ebenfalls ab 1.1.2002 gezählt. Viele SexarbeiterInnen machen ihren Job nur vorübergehend und ohne Langzeitperspektive. Ob eine Langzeitperspektive gegeben ist oder nicht und welche Einstellungen die SexarbeiterInnen zu ihrem Beruf haben, ist, laut Interviewpartnerin vom *Zentrum für Sexuelle Gesundheit und Familienplanung* in Berlin, ausschlaggebend dafür, ob SexarbeiterInnen gewillt sind, in eine Renten- oder Krankenversicherung zu investieren (vgl. Interview 2). Vom BMFSFJ veröffentlichte Umfrageergebnisse bestätigen einen positiven Zusammenhang zwischen beruflicher Langzeitperspektive und Sozialversicherungsabschluss von SexarbeiterInnen im Bereich der Altersvorsorge (vgl. BMFSFJ 2007).

„Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der Zugang zu einer Alterssicherung problematischer ist als der Zugang zur Krankenversicherung“ (BMFSFJ 2007:27). 45,5% der 292 Befragten gaben an, über keine Alterssicherung zu verfügen. Wieder ist es die Mehrheit der nebenberuflich tätigen Prostituierten, die über eine freiwillige (gesetzliche oder private) oder verpflichtende Altersvorsorge verfügen (61,1% der Nebenberuflichen gegenüber 43,3% der Hauptberuflichen) (vgl. BMFSFJ 2007). Hauptberuflich tätige Prostituierte haben aber deutlich den Wunsch geäußert, in Zukunft in eine Altersvorsorge zu investieren (vgl. BMFSFJ 2007). Eine steigende Tendenz des Bewusstseins für die Notwendigkeit sozialer Absicherung macht sich hiermit erneut bemerkbar.

Sind Selbstständige freiwillig rentenversichert, haben sie aber keinen Zugang zu anderen Sozialversicherungen (vgl. BMFSFJ 2007). Wie oben und im Kapitel 4.5 betont, steht der Zugang zu Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherungen für jene SexarbeiterInnen offen, welche in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis stehen. Die Anzahl von verpflichtenden Sozialversicherungsabschlüssen im „Tätigkeitsschlüssel ,913“ (BMFSFJ 2007:22), in welchem SexarbeiterInnen neben „Annonceur[Innen]“ oder „Zapfer[Innen]“ miterfasst werden, ist jedoch im Zeitraum zwischen 2001 und 2003 nicht gestiegen (sie ist sogar leicht rückläufig gewesen), so die Statistik der Sozialversicherungsträgerinnen (vgl. BMFSFJ 2007). Ein Grund dafür ist, dass es, trotz ProstG, zu keinen vermehrten Abschlüssen von Arbeitsverträgen und zu keiner steigenden Akzeptanz dieser gekommen ist (vgl. BMFSFJ 2007; Interview 1) (siehe Kapitel 4.5).

## 4.9 Die Besteuerung von Prostitution

Selbstständige Prostituierte werden seit Inkrafttreten des ProstG – trotz Nichtanerkennung der Prostitution als Gewerbe – wie Gewerbetreibende besteuert (nach § 15 EStG Einkünfte aus Gewerbebetrieb). Vor 2002 galten ihre Einkommen als „sonstige Einkünfte nach § 22 EStG“ (Howe 2008:22). Die Umsetzung der Steuergesetze liegt im Aufgabenbereich der Länder; diese sind also für die Wahl der Besteuerungsform von Prostituierten zuständig (vgl. BMFSFJ 2007). Grundsätzlich gilt für Einkünfte aus sexuellen Dienstleistungen das Einkommensteuergesetz (EStG). Dabei muss zwischen abhängig Beschäftigten und selbstständigen SexarbeiterInnen unterschieden werden. Am Jahresende müssen selbstständige Prostituierte eine Einkommenssteuererklärung ans Finanzamt (wo sie sich auch bei Beginn ihrer Prostitutionstätigkeit anzumelden haben) abgeben. Sie werden im einkommenssteuerrechtlich wie alle anderen Gewerbetreibenden behandelt. Der einkommenssteuerliche Freibetrag beträgt 24.500 Euro. Wie andere Gewerbetreibende müssen Prostituierte für ihr Einkommen auch Umsatzsteuer bezahlen, können diese aber als Vorsteuerzahlung abziehen. Laut Howe (2008) wird das Finanzministerium einen Einkommenssteuervorauszahlungsbetrag festsetzen, welcher sich „auf der Grundlage der erwarteten oder erzielten Gewinne“ ergibt und alle drei Monate zu zahlen sein wird. Zusätzlich zur jährlichen Einkommenssteuererklärung hat sich das so genannte Düsseldorfer Verfahren, ein Vorab-Pauschalzahlungsverfahren, entwickelt und wird in immer mehr Ländern und Kommunen angewendet. Dabei müssen BordellbetreiberInnen eine Pauschale von bis zu 25 Euro pro Tag und beschäftigter Prostituierten ans Finanzamt abgeben. BordellbetreiberInnen ziehen die Pauschale von den Löhnen der SexarbeiterInnen ab oder schlagen sie auf den Mietpreis auf (vgl. Howe 2008). Am Ende des Jahres können sich die SexarbeiterInnen die bezahlten Tagespauschalen von der Summe ihrer Steuererklärung abziehen lassen. Das Ziel des Düsseldorfer Verfahrens ist es, Steuereinnahmen von Prostituierten durch Vorabzahlungen sicherzustellen (vgl. Howe 2008). Meine InterviewpartnerInnen bezeichnen das Düsseldorfer Verfahren als „unfair“ (Interview 2). Es ist nicht steuerprogressiv, da unabhängig vom Tageseinkommen der SexarbeiterInnen. Interviewpartnerin 1 vom Verein Hydra in Berlin kritisiert, dass eine Pauschale von 25 Euro pro Tag zu hoch sei für das realistische Tageseinkommen von SexarbeiterInnen. Deren kurzfristiges finanzielles Auskommen werde dadurch erschwert; viele SexarbeiterInnen lebten „von der Hand in den Mund“ (Interview 1). Trotz der vom Finanzamt vorgesehenen Anrechenbarkeit der bezahlten Tagespauschalen sehen viele SexarbeiterInnen dieses Geld

nicht wieder. Dafür wären Bescheinigungen von den BordellbetreiberInnen notwendig, diese werden aber oftmals nicht ausgehändigt (vgl. Howe 2008). In manchen Fällen verzichten SexarbeiterInnen auch auf eine Geldrückforderung, da sie es meiden, am Finanzamt als Prostituierte gemeldet zu sein. Laut KOK sind Schätzungen zufolge bloß 1% der in Deutschland als SexarbeiterInnen arbeitenden unter der Berufsbezeichnung Prostituierte angemeldet. Vielen ist es noch immer unangenehm, sich offiziell als Prostituierte zu bezeichnen (vgl. Howe 2008). MigrantInnen ohne gültigen Aufenthaltstitel haben grundsätzlich keine Chance, dieses Geld zurückzubekommen. Andere fordern dieses aufgrund mangelnden Wissens über den bürokratischen Rückerstattungsaufwand nicht vom Finanzamt ein (vgl. Howe 2008).

Eine weitere Belastung für SexarbeiterInnen stellen die in vielen Bundesländern vorkommenden, rückwirkenden Steuernachforderungen, welche – anders als bei Sozialversicherungsbeiträgen – in den Tätigkeitszeitraum vor 1.1.2002 zurückgreifen, sowie mögliche Anklagen wegen Steuerhinterziehung dar. Die Angst vor großen Summen an Steuernachzahlungen hält viele Prostituierte davon ab, sich beim Finanzamt anzumelden. Der KOK schlägt der Bundesregierung und den Länderregierungen deshalb eine Stichtagsregelung, die die Steuerrückforderung zeitlich begrenzt oder eine gänzliche Aufgabe von Rückforderungen vor (vgl. Howe 2008).

#### **4.10 Ein positiver Ausblick**

Doris Winter (2009:227) stellt in ihrem Artikel fest, dass in den vergangenen Jahren „eine neue Art von Bordellbetrieben“ entstanden ist. BordellbetreiberInnen schreiben dort den SexarbeiterInnen, außer den Mietpreisen, nichts vor und lassen sie auf selbstbestimmte Weise arbeiten. Den SexarbeiterInnen werden keine Preise für ihre Dienstleistungen diktiert und keine sexuellen Praktiken vorgeschrieben. BordellbetreiberInnen bieten kostenlose Securities und Mahlzeiten an, senken die Getränkepreise für ihre MitarbeiterInnen und händigen diesen Quittungen für ihre Steuererklärungen aus. „Die Zimmer in den Häusern, in denen die Frauen sich wohl fühlen, sind besser ausgelastet. Somit verdienen auch die Vermieter/innen mehr. Völlig legal“ (Winter 2009:227). Seit Inkrafttreten des ProstG sind derartige Bordellbetriebe nicht mehr aufgrund der *Förderung der Prostitution* straffällig. BordellbetreiberInnen werden nicht mehr strafrechtlich daran gehindert, die Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern. Im Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des ProstG wird jedoch vermerkt, dass das bisherige Engagement der BordellbesitzerInnen, die Arbeitsbedingungen ihrer

Beschäftigten zu verbessern und sich um deren Arbeits- und Sozialversicherungsschutz zu kümmern, nicht ausgereicht hat, um von einer allgemeinen Verbesserung der Situation der Prostituierten in Deutschland sprechen zu können (vgl. BMFSFJ 2007).

Das ProstG hat dahingehend positive Auswirkungen gezeigt, dass sich sowohl BordellbetreiberInnen als auch Prostituierte vermehrt über ihren rechtlichen Status informieren und sich mit den für sie gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen und Verantwortungen auseinandersetzen. Beide Gruppen leben nicht mehr in permanenter Angst vor Strafverfolgung und sind eher dazu bereit, mit Behörden zusammenzuarbeiten anstatt sie zu meiden. Das „eiserne Schweigegebot bricht auf“ (Winter 2009:228) und das Vertrauen von SexarbeiterInnen und BordellbetreiberInnen gegenüber Behörden wächst – langsam, aber doch (vgl. Winter 2009). Weiter vermerkt Doris Winter (2009:227), dass „wenn heute eine vertrauenswürdige Instanz nach den tatsächlichen Arbeitsbedingungen fragen würde – und erklären würde, weshalb – [...] sehr viele Prostituierte Auskunft geben [würden]“. SexarbeiterInnen seien heute auch eher bereit, in Fällen von Gewalt und Ungerechtigkeit die Polizei zu rufen und Klage gegen BordellbetreiberInnen und KundInnen zu erheben (vgl. Winter 2009). Die neue Selbstbemächtigung der SexarbeiterInnen stößt aber auch an ihre Grenzen: die wenigsten seien heute bereit, ihre ArbeitgeberInnen wegen gesundheitsschädigender Vorschriften oder ausbleibender Sozialversicherungszahlungen zu verklagen. Ärger werde bevorzugt aus dem Weg gegangen oder, falls möglich, der Arbeitsplatz gewechselt. Bestehen keine Arbeitsplatzalternativen, haben die SexarbeiterInnen oft keine andere Wahl als sich den gegebenen Umständen anzupassen (vgl. Winter 2009).

## **5 Der Einfluss des öffentlichen Prostitutionsdiskurses**

Wie über Prostitution diskutiert wird, entscheidet darüber was Prostitution ‚ist‘ und somit, wie politisch und rechtlich damit umgegangen wird. Was wird mit dem Wort Prostitution konnotiert? Ist Prostitution eine Form von Gewalt, physischer oder psychischer Zwang, eine Form der Kriminalität, unweigerlich verwoben mit Drogenkonsum, Vergewaltigung und Schlepperei? Ist sie ein gesellschaftliches Übel, das es zu bekämpfen gilt, oder, wenn es sich schon nicht bekämpfen lässt, wenigstens zu kontrollieren und in Zaum gehalten werden soll? Ist sie eine Form von weiblicher Nymphomanie (vgl. Interview 2)? Oder ist Prostitution eine Form der Erwerbstätigkeit? – ein Beruf, der zwar nicht wie jeder andere ist, dessen Grundrechte aber dennoch wie die eines jeden anderen achtens- und schützenswert sind? Die Frage, die ich nun einwerfe, ist jene, warum all die Konnotationen, die ich soeben aufgezählt

habe, Unterschlupf in *einem* Begriff, Prostitution, haben. Warum kann Menschenhandel nicht als die Straftat Menschenhandel diskutiert, Vergewaltigung als die Straftat Vergewaltigung, Drogenkonsum als Drogenkonsum und Prostitution als eine sexuelle Dienstleistung diskutiert werden? Eine deutlichere Differenzierung des Begriffes Prostitution auf der politischen Agenda, eine Anerkennung der Prostitution als Beruf ist nötig, um einer Entwicklung im Zivilrecht zugunsten der Arbeitssituation von SexarbeiterInnen überhaupt erst Anstoß geben zu können (vgl. Interview 2).

Laut Auffassung meiner InterviewpartnerInnen 2 sind die Themen Menschenhandel, Drogenkonsum und Beschaffungsprostitution, Vergewaltigung und Misshandlung jene (strafrechtlichen) Bereiche, welche den Prostitutionsdiskurs heute prägen und welche es im Rahmen der Prostitutionsdebatte zu bekämpfen gilt (vgl. Interview 1; Interview 2; BMFSFJ 2007). All diese gesellschaftlichen Probleme werden in einen ‚konnotativen Topf‘ der Prostitution geworfen. Eine differenzierte Betrachtungsweise des Phänomens Prostitution bleibt aus. In der politischen Diskussion wird heute von *der* Prostitution (mit all ihren kriminellen Begleiterscheinungen) geredet, so, als ob es *eine* Prostitution gäbe. Ob und aus welchen Gründen eine Frau/ein Mann ihren/seinen Körper zur Prostitution hergibt, hat viele unterschiedliche Hintergründe.

„Die Prostitution als solche gibt es wohl nicht mehr. Ich glaube, die Prostitution ändert sich mit jeder Frau, die darin arbeitet. Das ist wirklich alles sehr sehr individuell und es ist wirklich schwierig, so eine individuelle Struktur in ein gleichsames Gesetz zu pressen, ohne da irgendjemanden auf die Füße zu treten“ (Interview 2).

Dem Urteil meiner InterviewpartnerInnen zufolge fand eine differenzierte Diskussion um Prostitution nur kurz, im Zuge des Gesetzgebungsprozesses im Jahr 2001 auf Bundesebene statt. Diese flaute bald wieder ab und verschwamm im ‚Einheitsbrei‘ mit Drogen und Menschenhandel (vgl. Interview 2). Der erste Schritt für eine differenzierte Prostitutionspolitik wurde 2001 gesetzt, nun fehlen aber Schritt zwei und drei (vgl. Interview 2).

Dass es eine kriminelle Form der Prostitution, die mit Menschenhandel und Drogenkonsum verbunden ist, gibt, soll hier keineswegs geleugnet werden. Sie ist nur nicht das Thema dieses Kapitels, das von der Macht des Prostitutionsdiskurses handelt, welcher, in liberaler Ausprägung einen politischen Anstoß zur Integration der Prostitutionsbranche ins

Wirtschaftsrecht, zur Arbeitsregulierung der Prostitution und somit zu einer Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingung führen könnte (vgl. Interview 3).

## **5.1 Sperrgebiete im Kontext des Prostitutionsdiskurses**

Ordnungs-, Stadtplanungsämter Polizei gehen grundsätzlich davon aus, dass „milieubedingte Unruhen“ (Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005:13) die Prostitution begleiten: organisierte Kriminalität, Gewalt, Drogenkonsum und Lärmbelästigung. Sie versuchen deshalb in vielen Fällen, die Prostitution aus Wohngebieten und Mischgebieten zu verlagern (vgl. Pates 2009).

Ein aktueller Trend zur Verdrängung und konzentrierten Verlagerung der Prostitution wurde von meinen InterviewpartnerInnen 2 in Berlin festgestellt. Dieser zeigt sich auch am Beispiel der ansonsten als prostitutionsliberal bekannten Stadt Dortmund. Der Rat der Stadt Dortmund hat Anfang April 2011 eine Sperrgebietsverordnung über das gesamte Stadtgebiet erlassen (vgl. BUFAS e.V. 2011; Interview 1). Das florierende Prostitutionsgewerbe sei aus Sicht des Rates der Stadt ausgeufert, das Angebot sowie die Nachfrage sind zu groß geworden, es habe zu viel Stadtraum eingefordert (vgl. Interview 1). Diese Verdrängungspolitik kann als eine Konsequenz des gesellschaftlichen Prostitutionsdiskurses gedeutet werden: Prostitution wird als ein Störfaktor, als ein kriminelles Milieu sowie als Gefährdung der Gesellschaft gesehen. Die Verbannung der Prostitution aus den Stadtzentren findet unter dem Banner des „Schutz[es] Jugend oder des öffentlichen Anstands“ (Pates 2009:63) statt. Rebecca Pates und Daniel Schmidt (2009) haben (im Rahmen einer komparativen Studie zur kommunalen Verwaltung der Prostitution in Deutschland, Polen und Tschechien) die Überwachung von Sperrgebieten durch die Polizei am Beispiel Leipzigs durchgeführt. Prostitution findet in Leipzig hauptsächlich in Form der Wohnungsprostitution statt, welche grundsätzlich für die Polizei schwer aufspürbar ist, solange es keine direkten Beschwerdemeldungen von Anwohnern gibt (vgl. Pates 2009). Eine theoretische Erkenntnis aus den empirischen Untersuchungen lautet im Fall Leipzig wie folgt.

„Es ist nicht der konkrete ‚Schutz der Jugendlichen oder des öffentlichen Anstands‘, um derentwillen Sperrgebietsverordnungen erlassen werden, sondern eine abstraktere Vorstellung von Gefährdung oder gar allein das Ziel, eine einmal ergangene Verordnung durchzusetzen, die das eigene Vorgehen motivieren“ (Pates 2009:63).

Die einzige Stadt Deutschlands, welche bislang ohne Sperrbezirksverordnungen ausgekommen ist und dabei ein positives Beispiel dafür abgibt, dass die äußere Regulierung von Prostitution auch ohne Sperrbezirke möglich ist, ist Berlin. Auch das BMFSFJ bemerkt in seinem Bericht über die Auswirkungen des ProstG, dass die Bundeshauptstadt ohne Sperrbezirke keine Einbußen beim Jugendschutz und ‚Schutz des öffentlichen Anstands‘ (wie es in Gesetzestexten und Stellungnahmen der Bundesregierung so oft heißt) hinnehmen muss (vgl. BMFSFJ 2007). Dennoch, so berichtet das BMFSFJ, existiert unter den befragten MitarbeiterInnen von Fachberatungsstellen ein Drittel, welches sich unter Rücksichtnahme der Interessen von Anwohnern für eine Beibehaltung des § 279 EGStG und § 120 OWiG ausspricht. Auch die Polizei befürwortet eine Beibehaltung (vgl. Interview 1).

Ein politisches Ziel, welches mit der örtlichen Konzentration der Prostitution an die Stadtränder verfolgt wird und auf welches mich Interviewpartnerin 1 vom Verein Hydra aufmerksam gemacht hat, ist die Kontrollierbarkeit und Überschaubarkeit des Prostitutionstreibens sowohl für die (Fremden)Polizei als auch für die Finanzämter. In der Prostitution wurde im Zuge leerer Staats- als auch Versicherungskassen ein großes *Steuer- und Beitragspotential* erkannt (vgl. Interview 1). Je besser die Kontrolle, desto sicherer ist auch die Steuereintreibung. Konzentriert sich das Milieu, bestenfalls ungesehen am Stadtrand, so ist seine Kontrolle effizienter und die Steuereintreibung vereinfacht (vgl. Interview 1). Das Bedürfnis nach staatlicher Überschaubarkeit der Prostitutionsbranche ergibt sich neben den Steuereinnahmeperspektiven auch aus dem Interesse der Polizeibehörden, *illegale Einwanderung* überschau- und kontrollierbar zu machen (vgl. Pates 2009). Dieses politische und polizeiliche Interesse an intensiver Kontrolle der Prostitutionsbranche wird von vielen Prostituiertenvereinen kritisiert. Diese würden anstatt der strafrechtlichen die zivilrechtliche Kontrolle bevorzugen (vgl. Interview 3).

Fazit: Ob Bordelle und bordellartige Betriebe genehmigt werden oder nicht, könnte nach stadtplanerischen Kriterien entschieden werden, so wie in jeder anderen Branche auch. Werden Sperrbezirks- oder Sperrgebietsverordnungen bundesweit fallen gelassen, so kann dies nicht automatisch eine Überschwemmung der Städte und Gemeinden mit Bordellen zur Folge haben. Den Bauämtern und Stadtplanungsämtern bleibt schließlich die Entscheidungsbefugnis erhalten, Baugenehmigungen für Bordelle – so wie für alle anderen Gewerbebetriebe auch – nach stadtplanerischen Kriterien abzulehnen oder zu erteilen. Es wäre im Rahmen einer pragmatischen und liberalen Prostitutionspolitik also nicht nötig, diese Sonderregelung für die Prostitutionsbranche beizubehalten.

## 5.2 Die Haltung der Bundesregierung

In diesem Kapitel möchte ich die Haltung der deutschen Bundesregierung zu Prostitution wiedergeben. Diese kann im Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des ProstG nachgelesen werden.

Der im Jahr 2001 in seiner qualifizierten Mehrheit ‚rot-grüne‘ (und parteilich die Bundesregierung widerspiegelnde) Bundestag wollte mit einer Initiative für ein neues Prostitutionsgesetzes einer gewandelten öffentlichen Moral über das Anbieten sexueller Dienstleistungen gerecht werden (vgl. BMFSFJ 2007). Eine Mehrheit der deutschen Bevölkerung vertrat die Meinung, dass Prostitution ein gegebenes soziales Phänomen sei, ein Teilaspekt der eigenen Gesellschaft, welches nicht einfach durch politische Eingriffe ausgelöscht werden kann (vgl. BMFSFJ 2007; Kavemann 2009b; Interview 3). Der Gesetzgeber (der in seiner Mehrheit ‚rot-grüne‘ Bundestag) beabsichtigte mit der Initiative eines neuen Prostitutionsgesetzes jedoch keine öffentliche-moralische Aufwertung der Prostitution. Ihr Ziel war es, auf wertneutrale Weise, die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen, die sich freiwillig für diese Tätigkeit entschieden hatten, zu verbessern. Trotz der beabsichtigten politischen Regulierung des Berufes der Prostitution, vertritt die Bundesregierung nicht die Ansicht, dass Prostitution ein Beruf wie jeder andere sei (vgl. BMFSFJ 2007). Sie schließt es auch aus, der Prostitution den Status eines zumutbaren Berufes für Arbeitssuchende zuzusprechen und verbietet aus diesem Grund die Vermittlung von Prostitutionsjobs durch die *Bundesagentur für Arbeit* (vgl. BMFSFJ 2007). Prostitution als Beschäftigungsfeld sollte mit der Verabschiedung des ProstG keinesfalls gefördert werden. Ausstiegshilfen, Ausstiegsprogramme und Förderungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Prostituierte bleiben weiterhin im Fokus der Prostitutionspolitik der Bundesregierung (vgl. BMFSFJ 2007).

Im Zuge der Fußball-Weltmeisterschaft im Jahr 2006 – als die Themen Prostitution, Menschenhandel und Zwangsprostitution wieder intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert wurden – erfuhr Deutschland harsche Kritik an seiner liberalen Prostitutionspolitik. Die Bundesregierung wurde für ihre Haltung zur Prostitution europaweit und teilweise unter verzerrter Berichterstattung von BefürworterInnen der Abschaffung der Prostitution kritisiert (vgl. BMFSFJ 2007). Dem deutschen ProstG wurde nachgesagt, ZuhälterInnen und BordellbetreiberInnen und mit ihnen die Ausbeutung von Prostitution zu begünstigen und keineswegs imstande zu sein, eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der



Prostituierten herbeizuführen. Es würde außerdem den Kampf gegen Menschenhandel erschweren (vgl. BMFSFJ 2007).<sup>8</sup>

Bereits seit 2005 haben die Themen Menschenhandel und Zwangsprostitution durch die Implementierung des *EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Menschenhandel* und des *UN-Zusatzprotokolls Menschenhandel* wieder stärkere Aufmerksamkeit auf der internationalen politischen Bühne erhalten. Der Fokus der Debatte ist seit 2001/2002 schrittweise weg von der wirtschaftlichen Regulierung des ‚a-normalen‘ aber akzeptierten Berufes der Prostitution, hin zur Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution durch Zuhälterei umgeleitet worden.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Auch der Verein SOLWODI startete im November 2008 eine intensive Öffentlichkeitskampagne zur Änderung des ProstG. Laut Auffassung des SOLWODI (o.A.:o.A.) sei Prostitution in Deutschland durch das ProstG „salonfähig“ geworden und das Prostitutionsangebot wachse seither rasant an. Das ProstG habe keine rechtliche Besserstellung von Prostituierten bewirkt, sondern stattdessen BordellbetreiberInnen und ZuhälterInnen gestärkt, indem es diesen das Recht auf abhängige Beschäftigung der Prostituierten und damit ein Weisungsrecht einräumte. SOLWODI ist der Auffassung, dass mit dem ProstG und dem Anwachsen des Prostitutionsangebots gleichzeitig Ausbeutung und Zuhälterei Aufschwung erhalten haben. Er fordert die konsequente Strafverfolgung jeglicher Fremdbestimmung von Prostituierten und deren ausschließliche Selbstständigkeit (ohne Weisungsrechte Dritter). Die Argumente gegen ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis und gegen die Liberalisierung des Prostitutionsunternehmens wurden im Rahmen meiner Interviews auf eine Bestätigung hin geprüft: Eine strafrechtliche Verurteilung von BordellbetreiberInnen ist seit dem ProstG schwieriger geworden: Vor Inkrafttreten des ProstG waren die Straftatbestandsmerkmale der *Förderung der Prostitution* und der Zuhälterei außerordentlich leicht zu erfüllen (vgl. Interview 2).

Keine/r meiner drei InterviewpartnerInnen hat jedoch Nachteile für die SexarbeiterInnen aus abhängigen Beschäftigungsverhältnissen erkennen können (vgl. Interview 1; Interview 2; Interview 3). Es wird darauf hingewiesen, dass das kritisierte Weisungsrecht ein lediglich eingeschränktes sei (vgl. Interview 2; Howe 2008; BMFSFJ 2007). Durch die Abschaffung des Straftatbestandsmerkmals *Förderung der Prostitution* sei es den BordellbetreiberInnen darüber hinaus nun möglich, bessere Arbeitsbedingungen und Services – etwa die Bereitstellung von Kondomen – für SexarbeiterInnen anzubieten, ohne dabei illegal ‚die Prostitution zu fördern‘ (vgl. Interview 2). Inwieweit dieser Möglichkeit der BordellbetreiberInnen, die Arbeitsbedingungen der Prostituierten zu verbessern, bisher jedoch wirklich nachgegangen worden ist, ist eine andere Frage. Sie wird im Kapitel 6.2 noch einmal aufgerollt.

<sup>9</sup> Was mit der Implementierung des *EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels* und des *UN-Zusatzprotokolls Menschenhandel* zusätzlich einhergegangen ist, ist, dass nun die Frage der Verantwortlichkeit der Nachfrageseite, der KundInnen, gegenüber Opfern von Menschenhandel und

Diese öffentliche Diskursentwicklung und Kritik hat die Bundesregierung dazu veranlasst, noch einmal klar zu ihren Haltungen zu Prostitution, als eine freiwillige Tätigkeit auf der einen Seite, und Menschenhandel, als ein zu bekämpfender Auswuchs der international organisierten Kriminalität auf der anderen Seite, Stellung zu nehmen.

Die Bundesregierung hält dabei an der Ansicht fest, dass Prostitution eine nach Art. 12 Grundgesetz (GG) schutzwürdige Tätigkeit ist, solange ihr freiwillig nachgegangen wird und verweist dabei auf die Mündigkeit eines erwachsenen Menschen, frei über sein/ihr Leben und Handeln zu entscheiden. „Die Prostitution fällt heute wie jede andere auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage unter die Garantie des Art. 12 GG“ (BMFSFJ 2007:9). Grundaufgabe eines freiheitlichen Rechtsstaates sei es, so die Bundesregierung, die autonomen Entscheidungen der Einzelnen zu respektieren und auch zu schützen. Diese autonomen Entscheidungen eines zur Selbstbestimmung begabten Individuums werden von einem „weltanschaulich neutralen Staat des Grundgesetzes“ (BMFSFJ 2007:9) so lange respektiert, als keine Rechte Dritter beeinträchtigt werden. Entscheidet sich ein eigenverantwortlicher Mensch dafür, der Prostitution nachzugehen und dabei seinen/ihren Lebensunterhalt zu verdienen, so verstößt dies nicht automatisch gegen die Menschenwürde dieser Person (vgl. BMFSFJ 2007). Was gegen die eigene Menschenwürde verstößt und was nicht, hat eine mündige Person für sich selbst zu entscheiden. Die freie Selbstbestimmung ist der höchste Ausdruck der Menschenwürde (vgl. BMFSFJ 2007). „Selbst durch moralisch unwürdiges Verhalten würde die Menschenwürde nicht verloren gehen. Die individuelle Freiheit stößt erst dann an ihre Grenzen, wenn rechtlich geschützte Interessen anderer oder der Allgemeinheit beeinträchtigt werden“ (BMFSFJ 2007:9). Darüber hinaus sei es nicht die Aufgabe des Staates, die Verantwortung für die Entscheidungen der Menschen zu übernehmen oder diese vor „den Folgen ihrer Lebensentscheidungen zu bewahren“ (BMFSFJ 2007:9).

Im Kontrast dazu stellt sich die Bundesregierung die Aufgabe, gegen Menschenhandel, sexuellen Missbrauch Minderjähriger und menschenrechtswidrige Formen der Prostitution, wie Zwangsprostitution, sprich gegen jede kriminelle Erscheinung in der Prostitution mit strafrechtlichen Mitteln zu kämpfen. Sie weist auch eine Umfrage des BMFSFJ hin, welche ergeben hat, dass unter den in der Prostitution Tätigen ein höherer Pegel an psychischer als

---

Ausbeutung aufgeworfen und Relevanz in der deutschen politischen Debatte um Prostitution, Menschenhandel und Zwangsprostitution erhalten hat.

auch physischer und sexueller Gewalterfahrung (in der Kindheit, in Beziehungen und am Arbeitsplatz) vorherrscht.

„Neben dem Aspekt der schlechten hygienischen und gesundheitlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution muss daher der Erfahrung von Gewalt als Belastung für Frauen in der Prostitution mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden“ (BMFSFJ 2007:10).

Prostitution bleibt, trotz Achtung des Grundrechtes auf berufliche Freiheit zum Erwerb des Lebensunterhaltes, keine Form der wirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, welche durch die Bundesregierung gewünscht wird. Die Bundesregierung nennt es darüber hinaus eine „soziale Realität“ (BMFSFJ 2007:10), dass die Freiwilligkeit der Prostitution aufgrund der sozialen und psychischen Lage der Betroffenen eine fragwürdige ist (vgl. BMFSFJ 2007). Sie ordnet es den Aufgabenbereichen der Gleichstellungspolitik zu, dass den Frauen und Männern in der Prostitution neue Chancen und berufliche Alternativen eröffnet werden müssen und der Ausstieg aus der Prostitution durch staatliche Programme gefördert werden sollte. Es liege auch in der Verantwortung der Bundesregierung, die Implikationen, welche die öffentliche Akzeptanz der Prostitution durch das ProstG auf das Ziel der Geschlechtergleichstellung hat, abzuwägen und ihren negativen Folgen entgegenzuwirken.

Dennoch wird erkannt, dass den negativen Folgen und Risiken, welche mit der Prostitution einhergehen, nicht mit einem Verbot und einem Versuch, die Prostitution zu bekämpfen, entgegengesteuert werden kann.

„Die Erfahrungen aus der sozialen Arbeit zeigen, dass hohe moralische Ansprüche allein hierfür nicht unbedingt hilfreich sind, wenn sie zu einer weiten Ausgrenzung der Betroffenen führen. Der Zugang zu Menschen in einer sozial randständigen Situation kann in erste Linie über einen akzeptierenden Ansatz bei der Hilfe gelingen“ (BMFSFJ 2007:10).

Durch „repressive Maßnahmen“ (BMFSFJ 2007:11) würde die Prostitution wieder in ein „Dunkelfeld“ abdriften und dadurch jeglicher rechtsstaatlicher Kontrollmöglichkeit entzogen werden.

## 6 Der Implementierungsprozess als Hemmfaktor

In diesem Analyseteil wird im ersten Kapitel die Kompetenzverteilung und -verflechtung zwischen Bund, Länder und Kommunen im Politikfelds Prostitution dargestellt. Anschließend werden die relevanten Rechtsbereiche (siehe Unterkapiteileinteilung) und ihre Anwendung durch die jeweiligen KompetenzträgerInnen sowie die dahinterliegenden Strukturen und Politikprozesse analysiert. Dabei zieht sich die *Joint Decision Trap Theory* durch alle Kapitel, die zersplitterte politische Kompetenzverteilung wird so als Hemmfaktor der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten sichtbar.

### 6.1 Unterschiedliche Rechtsbereiche und zersplitterte Zuständigkeiten

„It is clear that the implementation of the Prostitution Law has not resulted in the expected improvements for national and migrant sex workers nor has it decreased many of the vulnerability factors they face” (TAMPEP 2009:26).

Die in Kapitel 2.1.2 beschriebene *Verflechtung und Zersplitterung politischer Kompetenzen* zwischen Bund, Länder und Kommunen wird am Beispiel des Politikfelds Prostitution sehr deutlich. Prostitution ist im deutschen politischen System schwer regulierbar, da sie von vielen verschiedenen Rechtsbereichen betroffen ist und die Zuständigkeiten für diese Rechtsbereiche dezentral, auf Landes- und Kommunalebene verstreut sind. Durch die Zersplitterung der Kompetenzen ist die deutsche Prostitutionspolitik strukturbedingt unkoordiniert – das mit dem ProstG einhergehende Bundespolitikziel der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen wird nicht effizient verfolgt.

Die Prostitution betreffende Rechtsbereiche werden in den nächsten drei Absätzen den jeweiligen legislativen und exekutiven KompetenzträgerInnen in einer Auflistung zugeordnet:

Gesetze, welche der *Legislative des Bundes und der Exekutive der Länder und Kommunen* unterliegen, sind die Gewerbeordnung, das Bauplanungsrecht (auch Städteplanungsrecht genannt), das Infektionsschutzgesetz, das Ordnungswidrigkeitengesetz (betreffend das Werbeverbot für Prostitution und Sperrgebietsverordnungen), das Aufenthaltsrecht, das Einkommenssteuerrecht, das Strafrecht (dadurch, dass das Polizeirecht eine Länderkompetenz ist, wird der Strafverfolgung und Kriminalitätsprävention von Land zu Land unterschiedlich nachgegangen) und schlussendlich das ProstG – welches durch

Anpassung der aufgezählten Rechtsbereiche und durch Durchführungsrichtlinien seitens der Bundesregierung an die Länder umgesetzt werden sollte (vgl. Interview 1; Howe 2008; Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2006). Gesetzesinitiativen zur Änderungen in den genannten Rechtsbereichen bedürfen also der Zustimmung des Bundesrates (vgl. BUFAS e.V. 1996). In den Ländern liegen die Umsetzungskompetenzen im Feld der Prostitutionspolitik und als Folge die zur Gesetzesumsetzung notwendige behördliche Expertise (vgl. Scharpf 1988).

Jene Rechtsbereiche, die die Prostitution berühren und *sowohl der Legislative als auch der Exekutive der Länder (und Kommunen)* unterliegen, sind das Gaststättengesetz (der Gewerbeordnung untergeordnet), das Allgemeine Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (das Polizeirecht), der Erlass von Sperrgebietsverordnungen und das Bauordnungsrecht.

Ein die Prostitution betreffendes Gesetz, welches der *Legislative des Bundes ohne Zustimmungspflichtung des Bundesrates* unterliegt, ist das Arbeits- und Sozialrecht. Hier hat der Bundesrat lediglich ein suspensives Vetorecht (es handelt sich dabei um Einspruchsgesetze). Das Arbeits- und Sozialrecht betreffend, läge es am alleinigen politischen Willen des Bundes, seine Kompetenzen zu nutzen und Änderungen im Sinne der Gleichbehandlung von SexarbeiterInnen herbeizuführen. Die arbeits- und sozialrechtliche (sowie steuerrechtliche) Gleichstellung und Regulierung des Berufes der Prostitution im Arbeitsrecht sind Forderungen an den Bund, welche von „Huren“-Vereinen (BUFAS e.V. 2005-2011:o.A.) und Fachleuten immer wieder verlautbart werden (vgl. Interview 2; Interview 3).

### **6.1.1 Die unzulängliche und uneinheitliche Anwendung des Gewerberechts**

Welche Möglichkeiten die bestehende Gewerbeordnung (GewO) bietet, um die Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen zu verbessern, und inwieweit diese genutzt werden, sind die Themen dieses Kapitels.

Die Argumente, welche in diesem Kapitel vorgebracht werden, betreffen BordellbetreiberInnen und die gewerberechtliche Behandlung ihrer Betriebe. Spreche ich von einer Anwendung der GewO, so ist die auf BordellbetreiberInnen gemeint und nicht jene auf selbstständig tätige Prostituierte. Prostituiertenvereine, welche die Interessen von SexarbeiterInnen vertreten, stehen häufig hinter der Forderung, selbstständige SexarbeiterInnen rechtlich *nicht* als Gewerbetreibende einzustufen. Sie bevorzugen den Status der freiberuflich Tätigen für Prostituierte, mit Hinweis auf die „Höchstpersönlichkeit und

Intimität‘ der Prostitutionstätigkeit (vgl. Interview 3; BUFAS e.V. 1996). Im Rahmen der Debatte um die Anpassung des Aufenthaltsrechts an das übergeordnete ProstG wird die Integration von selbstständigen Prostituierten in die Gewerbeordnung jedoch sehr wohl gefordert (siehe Kapitel 6.1.3) (vgl. Howe 2008).

In der positiven Anwendung des Gewerberechts für Prostitution läge großes Potential, Prostituierten Sicherheit, Hygiene- und Gesundheitsschutz sowie klare Arbeitsstandards und Beschäftigungsverhältnisse zu gewährleisten. Das gewerberechtliche Potential zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen wird von der Mehrheit der Länder und Kommunen nicht erkannt und nicht genutzt. Das ProstG hat somit die Erwartung des Gesetzgebers, dass die Länder und Kommunen das Gewerbe- und Gaststättenrecht in der Prostitution umsetzen, nur unzureichend erfüllen können (vgl. BMFSFJ 2007).

Die Diskussion darüber, welche Auswirkungen das ProstG auf die Anwendung der GewO und des (darin enthaltenden) Gaststättenrechts (GastG) gezeigt hat, ist schnell zum Zentrum der Aufmerksamkeit der Fachöffentlichkeit geworden. Die Bundesregierung hält daran fest, dass die *gewünschte Ausstrahlungswirkung* des ProstG auf die GewO erfolgt ist, da der § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG, auf Grundlage dessen Gaststättenerlaubnisse wegen des Merkmals *der Unsittlichkeit Vorschub leisten* bislang entzogen werden konnten, nicht mehr angewendet wird (vgl. BMFSFJ 2007).<sup>10</sup> Die Mehrheit der „gewerberechtliche[n] Praxis und Literatur“ (BMFSFJ 2007:66) schließt sich dieser Meinung aber nicht an: das ProstG habe keine zulängliche Anwendung der GewO auf die Prostitution herbeigeführt und Gaststättenerlaubnisse werden in einzelnen Ländern und Kommunen noch immer aufgrund der ‚Unsittlichkeit‘ des Gewerbes nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG entzogen oder verwehrt (vgl. Howe 2008).

Das Gaststätten- und Gewerberecht unterliegt der länderspezifischen Umsetzungskompetenz und wird somit von Land zu Land unterschiedlich ausgelegt. Laut Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. (2005) wird § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG in

---

<sup>10</sup> Bereits vor Inkrafttreten des ProstG, im Dezember 2000 ereignete sich der Entschluss des Verwaltungsgerichts Berlin einen behördlichen Widerruf einer Gaststättenerlaubnis aufgrund des Merkmals *der Unsittlichkeit Vorschub leisten*, aufzuheben. Dieses Urteil wird heute noch als ein „viel beachtetes“ (Vgl. BMFSFJ 2007:67) bezeichnet, da es wohl einen bahnbrechenden Charakter innerhalb der Prostitutionsdebatte hatte. Das Verwaltungsgericht Berlin verlautbarte in seiner Begründung, „dass Prostitution, ‚die von Erwachsenen freiwillig und ohne kriminelle Begleiterscheinungen ausgeübt wird, nach den heute anerkannten sozialetischen Wertvorstellungen im Sinne des Ordnungsrechts nicht (mehr) als sittenwidrig anzusehen‘ sei“ (BMFSFJ 2007:67, zitiert nach o.A.).

der Praxis nicht mehr angewandt, das ProstG hat als *Bundesgesetz* die Sittenwidrigkeit der Prostitution endgültig abgeschafft. Die Sittenwidrigkeit habe in der Rechtsauslegung folglich keine Bedeutung mehr (vgl. BMFSFJ 2007; Interview 2). Im Widerspruch dazu steht, dass Bordelle, bordellartige Betriebe, „Bordelle mit gastgewerblicher Tätigkeit“ oder „Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb“ (Howe 2008:16) gemäß der *länderspezifischen Gewerberechtsauslegung* in Bayern, Sachsen, Thüringen, Bremen und Baden-Württemberg unter Verweis auf die Sittenwidrigkeit nicht genehmigt werden. Sie werden von den Ordnungsbehörden lediglich geduldet. Die Gewerbeanzeige eines Geschäfts als bordellartiger Betrieb – auch in Kombination mit einer Gaststätte – ist dort nicht möglich (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. o.A.). Gewerbebescheinigungen an „Bordelle mit gastgewerblicher Tätigkeit“ oder „Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb“ (Howe 2008:16) werden nicht ausgehändigt.<sup>11</sup> Diese Betriebe bleiben so in einem rechtlichen Graubereich, die gewerberechtliche (als auch baurechtliche) Grundlage für Regulierungen und Kontrollen ist damit entzogen. Kontrollen von Prostitutionsstätten können folglich auch nicht – wie von vielen „Hurenorganisationen“ (Hydra e.V. o.A.:o.A.) gefordert – von Wirtschaftsämtern (auf der Basis des Zivilrechts) durchgeführt werden, sondern bleiben im Kompetenzbereich der Polizei (vgl. Interview 1).

Entgegen der gängigen Praxis in den oben genannten Bundesländern, verlautebarte der *Bund-Länder-Ausschuss Gewerbe* vom 18./19.7.2002 die Empfehlung an die Länderregierungen, Bordelle als Gewerbe anzuerkennen und „Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb“ (Howe 2008:16) etwa die Konzessionierung aufgrund der ‚Unsittlichkeit‘ nicht zu verweigern oder zu entziehen. Im Bund-Länder-Ausschuss Gewerbe konnte auch Einstimmigkeit darüber gefunden werden, dass selbstständige Prostitution nicht als Gewerbe anzuerkennen sei.<sup>12</sup> Die Begründungen der Länderregierungen

---

<sup>11</sup> In der Rechtsprechung wiederum hat sich bereits vor Inkrafttreten des ProstG die Tendenz entwickelt, Berufungen auf die im GastG festgeschriebene Sittenwidrigkeit zu abzulehnen (siehe Fußnote oben) (Vgl. Howe 2008; BMFSFJ 2007).

<sup>12</sup> Die Praxis weicht dennoch in vereinzelten Fällen von diesem Konsens ab: Die Kommunen sind in der Auslegung und Umsetzung des Gewerberechts (und somit in ihrer Prostitutionspolitik) so frei, dass vereinzelt Gewerbeanzeigen und Anträge selbstständiger Prostituierter akzeptiert werden (Vgl. Howe 2008:17). In Städten wie *Dortmund* etwa wird die Gewerbebescheinigung von selbstständigen Prostituierten praktiziert. Dort wird selbstständige Prostitution als reguläres Gewerbe eingestuft. Selbstständige Prostituierte erhalten einen Ausweis nachdem sie sich – wie für alle selbstständigen SexarbeiterInnen in Deutschland verpflichtend –

dafür waren unterschiedlich: „Teils wurde generell eine Auswirkung des ProstG auf das Gewerberecht negiert, teils wurden die Höchstpersönlichkeit der Leistung oder die weder sinnvolle noch durchsetzbare gewerberechtliche Überwachung ins Feld geführt“ (BMFSFJ 2007:67). Entgegen der *üblichen Konsensfindung* im Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht, vermochte es jener vom 18./19.7.2002 nicht, sich zu einigen, wie Bordellbetriebe gewerberechtlich einzustufen und wie der § 4 Abs.1 Nr.1 GastG anzuwenden sei.

Das Gewerberecht könnte, wie den Beschäftigten in anderen Wirtschaftsbranchen, auch SexarbeiterInnen klare Arbeitsverhältnisse und Arbeitsstandards verschaffen. Beschäftigungsverhältnisse, Berufsausübungsstandards und Arbeitsvertragskonditionen in einem Gewerbe werden ‚normalerweise‘ in der GewO geregelt.

Der KOK (siehe Kapitel 2.2.1.1) empfiehlt, das bestehende Gewerberecht zu nutzen und die mit dem ProstG legalisierte Prostitutionsstätigkeit durchgreifend zu regeln. Er fordert, „*Qualitätsstandards*“ (Howe 2008:19) für Prostitutionsbetriebe einzuführen. Diese Qualitätsstandards sollen speziell auf die Notwendigkeiten in der Prostitutionstätigkeit abgestimmt sein – wie es auch Arbeitsstandards in anderen Berufsbranchen sind. Ob BordellbetreiberInnen die gewerberechtlichen Anforderungen in ihren Betrieben erfüllen oder nicht, soll im Zuge eines *Konzessionsvergabeverfahrens* überprüft und ihre Bordellbetriebe auf Grundlage dessen genehmigt oder abgelehnt werden. Im Folgenden möchte ich einen kurzen Exkurs unternehmen und beispielhaft darstellen, wie sich etwa der KOK derartige Arbeitsstandards vorstellt.

Der KOK fordert, die Qualitätsstandards so festzulegen, dass sie den SexarbeiterInnen in den Bordellbetrieben „professionelles“ und „sicheres Arbeiten“ (Howe 2008:19) gewährleisten. Dieser Forderung fügt meine Interviewpartnerin vom Verein Madonna hinzu, dass die Festlegung von Arbeitsstandards für Prostituierte, im Sinne einer demokratischen und korporatistischen Entscheidungsfindungstradition, nicht ohne deren Interessenvertretung erfolgen darf (vgl. Interview 3). Die Vorschläge des KOK lauten wie folgt:

„Neben einer Art Zuverlässigkeitsprüfung für die BetreiberInnen, z.B durch eine Überprüfung des Vorstrafenregisters [...] könnte [Schutz, Sicherheit und

---

beim Finanzamt angemeldet haben. In der Regel werden Gewerbeanzeigen und Anträge selbstständiger Prostituiertter aber abgewiesen (Vgl. Howe 2008). Ob selbstständige Prostitution als Gewerbe eingestuft wird hat grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebenssituation der Prostituierten und spielt hier deshalb keine Rolle (Vgl. Interview 3).



Transparenz in Prostitutionsbetrieben, S.K.] mit entsprechenden Buchführungsvorschriften, baulichen Mindeststandards, mit dem Vertragsverhältnis zwischen Prostituierten und BetreiberInnen, mit einer Dokumentation der Beschäftigungsverhältnisse sowie mit Sicherheits- und Gesundheitsvorsorgestandards erreicht werden. Diese Regelungsmechanismen würden vor allem der Zielrichtung des Prostitutionsgesetzes entsprechen, die rechtliche Stellung der Prostituierten zu stärken“ (Howe 2008: 26).

Das Gewerberecht enthält jedoch keine Einstufungskategorie für Bordelle oder bordellartige Betriebe und somit auch keine auf die Prostitutionstätigkeit abgestimmten Standards. Bordelle und Clubs werden nach wie vor 1.1.2002 in der Regel als *Herbergen* oder *gewerbliche Zimmervermietungen* eingestuft (vgl. Howe 2008). Wie oben erwähnt, tragen die Länder und Kommunen die Kompetenz zur Umsetzung des Gewerberechts und haben dabei einen großen Spielraum in der Rechtsanwendung. Ein positives Beispiel bietet demnach die Stadt *Dortmund*. Dort müssen Bordelle und bordellartige Betriebe beim Ordnungsamt gemeldet werden. Diese kommunalpolitische Praxis bietet die Möglichkeit, Prostituierten bessere Arbeitsbedingungen zu verschaffen, da mit der Anmeldung beim Ordnungsamt Gebäude- und Arbeitsplatzstandards, etwa im Bereich der Hygiene, vorgeschrieben werden können (vgl. Howe 2008, zitiert nach BMFSFJ 2007). Nicht nur das Umfeld der SexarbeiterInnen wird durch solche Standards geschützt und verbessert, sondern auch das der KundInnen.<sup>13</sup>

## **6.1.2 Die Kompetenzverflechtung im öffentlichen Baurecht**

### **6.1.2.1 Was ist das öffentliche Baurecht?**

Das *öffentliche Baurecht* (im Gegensatz zum privaten Baurecht) wird in zwei Subbereiche unterteilt: in das Bauplanungs- beziehungsweise Städteplanungsrecht und Bauordnungsrecht. Das *Bauplanungs- beziehungsweise Städteplanungsrecht* unterliegt dem *Baugesetzbuch (BauGB)* und stellt ein Bundesgesetz dar. Im Gegensatz dazu unterliegt das *Bauordnungsrecht* der legislativen sowie exekutiven Länderkompetenz.

---

<sup>13</sup> Um die Darstellung Dortmunds als eine liberale Hochburg Deutschlands zu relativieren, möchte ich auf die Anfang April 2011 erfolgte politische Maßnahme der Stadtregierung verweisen, welche das gesamte Stadtgebiet Dortmunds zu einem Sperrgebiet für Prostitution erklärte.

Die *Kommunen* sind für die Umsetzung des Bauplanungs- beziehungsweise Städteplanungsrecht zuständig: sie erstellen Flächennutzungspläne und Bebauungspläne (*Bauleitplanung*). Die Bauleitplanung hat sich an die Bestimmungen der *Baunutzungsverordnung (BauNVO)*, eine Bundesrechtsverordnung, abgeleitet vom § 9a BauGB, zu halten. Die BauNVO legt fest, welche Gebäudearten (z.B. Hotels, Vergnügungsstätten oder ‚nicht störende Handwerksbetriebe‘) sich in welchen Baunutzgebieten (z.B. Wohn-, Industrie-, Gewerbe-, Mischgebiete) befinden dürfen (vgl. Krautzbberger 2010; Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005).

#### **6.1.2.2 Das Bauordnungsrecht und die Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen**

Eine Klassifizierungskategorie für Prostitutionsbetrieben in der *Gewerbeordnung* würde der Bordellprostitution einen gewerberechtlichen Status verleihen, welcher als Grundlage für weiterführende Regulierungen im *öffentlichen Baurecht* und der *Arbeitsstättenverordnung* dienen würde (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistung o.A.). Gewerbespezifische bauordnungsrechtliche Vorschriften für Bordelle – wie etwa getrennte sanitäre Einrichtungen für SexarbeiterInnen und KundInnen oder Notausgänge, um zwei Beispiele von vielen zu nennen – könnten einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten leisten. Über das *Bauordnungsrecht* und die *Arbeitsstättenverordnung* können Anforderungen an die Ausstattung der Bordellbetriebe gestellt und damit ein menschenwürdiges, sicheres und professionelles Arbeiten ermöglicht werden. Private Rückzugsmöglichkeiten, Tageslicht am Arbeitsplatz, Hygienemaßnahmen oder getrennte sanitäre Einrichtungen für KundInnen und SexarbeiterInnen könnten darin als verpflichtend festgelegt werden (vgl. Howe 2008; Interview 2). Das Bauordnungsrecht bietet also Möglichkeiten, die Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu verbessern, diese werden jedoch unzureichend genutzt.

Handlungspotential zugunsten der Arbeitsbedingungen von SexarbeiterInnen haben auch die Länderregierungen, welche mit dem Bauordnungsrecht Gebäudeausstattungsverpflichtungen/Gebäudestandards für Bordellbetriebe festlegen könnten und damit die Bauämter dazu verpflichten würden, diese zu überprüfen (vgl. Howe 2008). Ein weiteres Stück Regulation durch positives Recht für die Bordellprostitution wäre damit geschaffen und die Kontrollkompetenzen der Behörden – im Gegensatz jenen der Polizei, welche oftmals als zu weitgreifend kritisiert werden (vgl. Interview 1; Interview 3) – würden gestärkt.

### 6.1.2.3 Unzulänglichkeiten in der Anwendung der Baunutzungsverordnungen (BauNVO)

Für die Prostitution relevante kommunale EntscheidungsträgerInnen sind, unter anderen, die *Bauämter* und *Stadtplanungsämter*, welche durch die *Bauleitplanung* darüber bestimmen, welche Flächen für Prostitutionsstätten genutzt werden dürfen. Änderungen in der BauNVO könnten eine faire Behandlung von Prostitutionsstätten durch die Kommunen erzwingen. Anpassungen der die Prostitution betreffende Rechtsbereiche an das ProstG durch Gesetzesinitiativen der Bundesregierung fehlen jedoch (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. o.A.). Laut Interviewpartnerin 1 vom Verein Hydra mangelt es dafür am politischen Willen der Bundesregierung. Derartige Gesetzesänderungsmaßnahmen wären auch aufgrund der oben erläuterten föderalen Politikverflechtung in Deutschland schwer umzusetzen (vgl. Scharpf 1988).

Beantragen BordellbetreiberInnen eine Konzessionierung für ihr Gewerbe beim Wirtschaftsamt der jeweiligen Kommune, so geht damit eine Meldung beim Bauamt oder Stadtplanungsamt einher (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005). Auch das in diesem bürokratischen Schritt angewendete Baurecht und die BauNVO wurden nicht an die neuen Umstände in der Prostitutionsgesetzgebung angeglichen. Die BauNVO schreibt vor, welche Gebiete der Stadt oder Gemeinde für welche Zwecke genutzt werden dürfen. So entstehen reine Wohngebiete, Mischgebiete, Gewerbe- und Industriegebiete (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005). Das Problem für die Prostitutionsbranche liegt darin, dass die einzelnen Prostitutionsbetriebe baurechtlich nicht differenziert betrachtet werden. „Die Behörden neigen dazu, alle Bordelle über einen Kamm zu scheren und zudem als Vergnügungsstätten (wie zum Beispiel Diskotheken) zu betrachten“ (Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005:13). Diese Vergnügungsstätten sind dann in Wohngebieten und auch in Mischgebieten verboten. Diese undifferenzierte baurechtliche Einstufung sollte von einer Unterscheidung des Einzelfalles abgelöst werden, denn die Spannbreite der Arten und Größen und bordellartigen Betrieben ist groß: Es kann sich von einem kleinen Apartment über eine Tabledance-Bar bis zu einem Großbordell handeln. Alle diese Bordellarten in ein und dieselbe Kategorie zu pressen widerspricht den unterschiedlichen Dimensionen (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005).

In den folgenden Absätzen zitiere ich Beispiele für betriebliche Folgen, welche sich aus den aktuellen bau- und gewerberechtlichen Auslegungspraktiken der Länder und Kommunen

ergeben. Die Beispiele sind der Stellungnahme des KOK zum Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des ProstG (siehe Literaturverzeichnis) entnommen:

„[...] [S]elbst dort, wo eine gewerberechtliche Anerkennung möglich ist, herrscht Unsicherheit“ (Howe 2008:17). In Kommunen, welche Bordellen und bordellartige Betriebe als solche gewerberechtlich integrieren und diesen Konzessionen aushändigen, sind die zu erfüllenden Gebäudeanforderungen und Arbeitsstättenstandards prinzipiell abgeklärt. Dennoch können amtliche Gebäudeanforderungen plötzlich verschärft oder Auflagen erteilt werden. Ein solcher Fall ist beispielsweise aus Dortmund bekannt:

„In Dortmund wurde beispielsweise im Juli 2002 ein Maßnahmenkatalog erlassen, der BetreiberInnen von bordellähnlichen Betrieben ab drei Beschäftigten dazu aufforderte, bis September 2002 einen Gewerbebetrieb anzumelden – unter Beachtung aller im Bau- und Ordnungsrecht enthaltenen Vorschriften. Es mussten in der Folge zunächst 15 Etablissements geschlossen werden, weil sie diese Frist versäumten“ (Howe 2008:17).

Weiter schreibt Howe (2008:17):

„In den meisten Städten und Regionen werden Bordelle wie bisher nur ‚geduldet‘. Diese Duldung schließt jedoch nicht aus, dass Behörden mitunter Auflagen mit sehr kurzen Zeitfristen festsetzen, die dann in der gebotenen Eile nicht erfüllt werden können. Beispielsweise kann das Bauamt der gewerblichen Einordnung von ‚bordellartigen Betrieben‘ in der Rubrik ‚Vergnügungsstätten‘ räumliche Auflagen erteilen. Insbesondere Kleinbetriebe (meist von einigen Frauen gemeinsam bewirtschaftet) können diese räumlichen Auflagen häufig nicht sofort umsetzen, da sie teilweise teure Umbaumaßnahmen erfordern. Sie müssen deshalb oft fair und gut laufende Betriebe, wie in Berlin bereits geschehen, aufgeben.“

### **6.1.3 Prostitutionspolitik und Migrationspolitik**

Eine meiner InterviewpartnerInnen verurteilte den Umstand, dass im Prostitutionsbereich rund 60% MigrantInnen tätig seien und diese nicht in die Prostitutionsgesetzgebung einbezogen sind als eine „Tatsachenverweigerung“ (Interview 1). Sie wies mich im Zuge

unseres Gespräches immer wieder darauf hin, wie eng Prostitutionspolitik mit repressiver Migrationspolitik verwoben sei, dass die deutsche Bundespolitik die Staatsgrenzen nicht für unqualifizierte ArbeiterInnen, wie Prostituierte es sind, frei machen will (vgl. Interview 1).

„Die Prostitutionsgesetzgebung braucht klare Regelungen für SexarbeiterInnen aus Ländern außerhalb der EU sowie Bulgarien und Rumänien, für welche [BulgarInnen und RumänInnen, S.K.] der deutsche Arbeitsmarkt noch bis 2014 verschlossen sein wird. Die ImmigrantInnen – heute in großer Mehrheit aus Bulgarien und Rumänien – wollen seitens der Innenpolitik aber nicht gesetzlich integriert oder legalisiert werden. Die will man ganz einfach nicht hier haben. Deutschland bekennt sich nach wie vor nicht als Einwanderungsland. In puncto Prostitution (und nicht nur dort) ist dieser verdrängende Umgang aber pure Tatsachenverweigerung“ (Interview 1).

Ein Beispiel dafür, dass abolitionsistische Prostitutionspolitik auf der Grundlage restriktiver Einwanderungspolitik geschieht, ist die am 31.3.2011 beschlossene Sperrbezirksverordnung des Rates der Stadt Dortmund, welche sich über das gesamte Stadtgebiet erstreckt: In der öffentlichen Diskussion wurde die Verordnung mit „‘einem notwendigen Schritt zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität‘ und ‚ungezgeltem Zuzug aus Osteuropa“ (BUFAS e.V. 2011:1) begründet. Das BUFAS e.V. (2011:1) bezeichnet in seiner Stellungnahme diese Begründungen als „rassistisch“ und „rechtspopulistisch“.

Viele „Hurenorganisationen“ (Hydra e.V. o.A.:o.A.) fordern, dass selbstständige Prostitution als Gewerbe anerkannt werden soll (vgl. Howe 2008). Diese Forderung wird vor dem Hintergrund verlautbart, dass eine Gewerbeanzeige oder Gewerbebescheinigung Prostituierten mit prekrem Aufenthalt als Grundlage für einen Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der selbstständigen Erwerbstätigkeit dienen könnte. (Sie steht im Widerspruch zu vielen anderen selbstständigen SexarbeiterInnen, welche sich aufgrund der Höchstpersönlichkeit ihrer Dienstleistung rechtlich als freiberuflich Tätige sehen (vgl. Interview 3).) Des weiteren vermerken „Hurenorganisationen“ (Hydra e.V. o.A.:o.A.), dass Prostitution als Erwerbstätigkeit im *Aufenthaltsrecht* als auch in der *Auslnderbeschftigungsverordnung* anzuerkennen sei, damit illegal tätige Prostituierte eine Legalisierung ermöglicht wird.

Eine Anerkennung der selbstständigen Prostitution als Gewerbe<sup>14</sup> und als Erwerbstätigkeit im Aufenthaltsrecht würde all jenen BulgarInnen und RumänInnen, welche „[...] man ganz einfach nicht hier haben [will]“ (Interview 1), ‚freie Fahrt‘ ins deutsche Bundesgebiet bieten. Dass diese Anerkennungen der Prostitution als Gewerbe und Erwerbstätigkeit ausbleiben, zeigt, dass Prostitutionspolitik und Migrationspolitik Hand in Hand gehen. Das Prostitutionsgesetz kann somit als Kompromiss zwischen den widerlaufenden Absichten, die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten zu verbessern und eine Legalisierungs- und Zuzugswelle von unqualifizierten Arbeitskräften zu verhindern, betrachtet werden. Im Folgenden werden die Bestimmungen des mit 1.1.2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsrechts und die Legalisierungsmöglichkeiten, welche Prostituierte mit Migrationshintergrund haben beziehungsweise nicht haben, näher ausgeführt.

BürgerInnen aus acht der zehn EU-Mitgliedstaaten aus der Osterweiterung genießen seit 1.5.2011 freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und sind nun jenen aus den ‚alten‘ EU Mitgliedsstaaten gleichstellt.<sup>15</sup> Für *Staatsangehörige aus Rumänien und Bulgarien* wird der deutsche Arbeitsmarkt noch bis spätestens 2014 verschlossen bleiben. RumänInnen und BulgarInnen ist es bis dahin lediglich erlaubt, als EU-BürgerInnen *selbstständig* in Deutschland tätig zu sein. Das Recht, eine selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland aufzunehmen, gilt gemäß der *Assoziierungsabkommen*, die die EU mit Rumänien und Bulgarien geschlossen hat. Für eine angestellte Beschäftigung brauchen Rumäninnen und Bulgarinnen – so wie SexarbeiterInnen aus acht der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten noch vor 2011 – eine so genannte *Arbeitsgenehmigung-EU* (vgl. Pates 2009:51; Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005). Für sie gilt *nicht*, wie für die BürgerInnen aus den ‚alten‘ EU-Staaten, die *Arbeitnehmerfreizügigkeit* und die *Niederlassungsfreiheit*.

BürgerInnen aus *Nicht-EU-Staaten* können seit dem mit 1.1.2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz nur noch zwei Aufenthaltstitel erhalten; die *befristete Aufenthaltserlaubnis* und die *unbefristete Niederlassungserlaubnis*. Für eine „Genehmigung zum Zwecke der selbstständigen Erwerbstätigkeit [...] muss [...] ein öffentliches Interesse an der

---

<sup>14</sup> - im Zuge einer positiven Auslegungspraxis der Gewerbeordnungen der einzelnen Länder und Kommunen oder, im Idealfall, durch klare Durchführungsrichtlinien seitens des Bundes -

<sup>15</sup> Malta und Zypern sind jene zwei Staaten aus der Osterweiterung 2004, deren BürgerInnen bereits vor 2011 Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt wurde. Jene Staaten, für welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland seit 1.Mai 2011 gilt, sind die Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen und Polen.

Arbeitsaufnahme geltend gemacht werden können“ (Pates 2009:52), für eine abhängige Beschäftigung „kann bisher nur eine Ausnahmegenehmigung für einen zeitlich begrenzten Aufenthalt [befristete Arbeitserlaubnis, S.K.] erteilt werden“ (ebd.).

*Aufenthaltstitel zum Zwecke der selbstständigen Sexarbeit* werden grundsätzlich nicht erteilt, da Prostitution im Aufenthaltsrecht nicht als Erwerbstätigkeit anerkannt ist (vgl. TAMPEP 2009; Howe 2008). Um die Legalisierung von MigrantInnen, die ein *abhängiges Beschäftigungsverhältnis* im deutschen Prostitutionsmarkt eingehen wollen, zu erleichtern, ist eine Erlaubnis der „Prostitution im Arbeitnehmerverhältnis“ (Howe 2008:33) in der *Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Nicht EU-Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschV)* notwendig, so der KOK. SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund die Möglichkeit einzuräumen, ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen, macht arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen für sie geltend und kann somit potentiell zur Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen beitragen.<sup>16</sup>

Will eine Sexarbeiterin aus einem Nicht-EU-Staat eine Erlaubnis zur Ausübung der unselbstständigen, abhängigen Beschäftigung, muss sich die jeweilige Ausländerbehörde die Zustimmung der *Bundesagentur für Arbeit* einholen.

Der Aufenthaltstitel lässt in allen Fällen erkennen, ob eine Erwerbstätigkeit in Deutschland erlaubt ist oder nicht und wenn ja, welche – eine unabhängige oder abhängige. Personen mit einer *befristeten Arbeitserlaubnis* wird häufig die Auflage erteilt, dass sie keiner selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen. Die *Niederlassungserlaubnis* sieht gesetzlich vor, dass jede Art der Erwerbstätigkeit – selbstständige und unselbstständige – erlaubt ist. Auch Familienangehörige von Deutschen, Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis können jede Erwerbstätigkeit aufnehmen, so wie auch Familienangehörige von Personen mit einer aus der Aufenthaltserlaubnis erkennbaren Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005).

Ob Arbeitsgenehmigungen-EU, befristete Arbeitserlaubnisse oder unbefristete Niederlassungserlaubnisse im Bereich der Prostitution erteilt werden, hängt stark vom

---

<sup>16</sup> Allen sozial- und arbeitsrechtlichen sowie persönlichen Vorteilen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses zum Trotz möchte ich an dieser Stelle wiederholen, dass dieses eine Ausnahme im Prostitutionsbereich darstellt (siehe Kapitel 4.5).

Ermessen der lokalen Verwaltungsbehörden ab (vgl. Pates 2009). Zur Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen spielt die *Auslegung des Gewerberechts* eine entscheidende Rolle. Anerkennt eine Kommune in der Praxis selbstständige Prostitution als Gewerbe, so ist die rechtliche Grundlage zur Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke einer selbstständigen Tätigkeit für Prostituierte aus Nicht-EU-Staaten gegeben (vgl. Interview 1; Howe 2008). Dennoch hat der Politikvorschlag, das Gewerberecht zum Zwecke der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen anzuwenden, momentan nur hypothetischen Wert, denn Prostitution ist im Aufenthaltsrecht nicht als Erwerbstätigkeit anerkannt (vgl. Howe 2008). Eine Gewerbebescheinigung für selbstständige Prostituierte kann somit nicht als Grundlage für eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der selbstständigen Erwerbstätigkeit dienlich gemacht werden. Die Legalisierung von bereits illegal in Deutschland tätigen Prostituierten aus Nicht-EU-Staaten sowie Bulgarien und Rumänien ist somit äußerst schwierig.

Prekäre Aufenthaltsverhältnisse sind eine weit verbreitete Quelle für Rechtslosigkeit, unzureichenden Schutz vor Gewalt und Ausbeutung – Opfer von Gewalt und Ausbeutung meiden aus Angst abgeschoben zu werden, in Kontakt mit der Polizei und anderen Behörden zu treten – und schlechte Arbeits- und Lebensbedingungen. Interviewpartnerin 3 vom Verein Madonna erkennt in der Legalisierung von SexarbeiterInnen mit Migrationshintergrund jenen Bereich, in dem der dringendste politische Handlungsbedarf besteht, um die Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen im Allgemeinen zu verbessern (vgl. Interview 3).

## **6.2 Das ungenutzte Potential im Zivilrecht (Arbeits- und Mietrecht)**

„Prostitution ist die einzige legale Tätigkeit, deren Rahmenbedingungen bis heute überwiegend über das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht geregelt werden. Das macht den Akteur/innen nicht nur Angst vor Kriminalisierung, es ist auch kompliziert“ (Winter 2009:221).

Großes Potential zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten, etwa des Schutzes gegen Ausbeutung durch BordellbetreiberInnen oder ZuhälterInnen, steckt im Zivilrecht, Arbeits- und Mietrecht. Ausbeutung von SexarbeiterInnen erfolgt oft über überbezahlte Mieten oder hohe Abgaben für Leistungen, die an den Arbeitsstätten angeboten werden.

Überbezahlten Miet- und Servicezahlungen könnten mittels *zivilrechtlicher Inhaltskontrollen* von Verträgen zwischen SexarbeiterInnen und BordellbetreiberInnen



entgegengewirkt werden (vgl. Frommel 2006, zitiert nach Howe 2008). Verträge könnten aufgrund § 134 BGB (*Nichtigkeit wegen gesetzeswidriger Vereinbarungen*) für nichtig erklärt werden, sobald Mietpreise beispielsweise so hoch sind, dass sie für die SexarbeiterInnen wirtschaftlich nicht mehr tragbar oder, gemessen an objektiven Maßstäben, überteuert sind. Würde bei übertrieben hohen bordellinternen Servicepreisen für SexarbeiterInnen oder bei „imaginären Forderungen“ – wie etwa „angebliche Schulden gegenüber ‚Vermittlern und Händlern‘ “ (Howe 2008:32) – der Wuchertatbestandes des § 291 StGB (*deutliches Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung*) hinzugezogen, könnten ausbeuterische Verhältnisse aufgedeckt und bestraft werden. Bereits getätigte Leistungszahlungen, welche nach einer zivilrechtlichen Inhaltskontrolle als überteuert oder als Wucher identifiziert würden, könnten dann auch zurückverlangt werden (vgl. Howe 2008). Bei zu hohen Mieten kann auch § 266 a StGB (*Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt*) genutzt werden. Durch die Anwendung dieses Paragraphen würden sich BordellbesitzerInnen als ArbeitgeberInnen nicht nur verpflichten, Steuern und Abgaben für den Sozialversicherungsschutz der Beschäftigten einzuzahlen, sondern auch dazu, die Mieten so anzusetzen, dass sie für die Beschäftigten wirtschaftlich tragbar sind (vgl. Howe 2008).

Wucher ist eine im politischen Prostitutionsdiskurs nicht diskutierte Form der Ausbeutung und Zuhälterei. Wie der in §§ 180a, 181a erfasste Begriff der Zuhälterei auszulegen ist, ist noch immer umstritten und erzeugt unter BordellbetreiberInnen Rechtsunsicherheit und Angst davor, sich durch Anweisungen an beschäftigte oder selbstständig tätige Prostituierte in ihrem Betrieb strafbar zu machen. Wird Wucher als Form der Ausbeutung von SexarbeiterInnen durch BordellbetreiberInnen ausgelegt, so hilft das auch, den Begriff der Zuhälterei präziser zu bestimmen und Klarheit für die Beteiligten zu schaffen (vgl. Howe 2008).

Laut Frommel (2006, zitiert nach Howe 2008) ist es in der Praxis schwierig, ausreichende Beweise für ein strafrechtliches Verfahren wegen Ausbeutung durch Wucher gemäß § 291 StGB zu finden, genauso wie es schwierig ist, den Tatbestand der ausbeuterischen Zuhälterei gemäß §§ 180 a, 181 a StGB zu ermitteln. Beide Straftatbestände führen somit tendenziell zu keinen Verurteilungen. Laut Frommel (2006) wäre der Wuchertatbestand laut § 291 StGB in vielen Fällen zu grob, um tatsächlich Verurteilungen veranlassen zu können (vgl. Howe 2008). Wegen diesen Unzulänglichkeiten strafrechtlicher Mittel empfiehlt Frommel einen „präventive[n] zivilrechtliche[n] Rechtsschutz“ (Howe 2008:32) zu etablieren. Dieser präventive zivilrechtliche Rechtsschutz würde durch das Erstellen „objektive[r] Maßstäbe wie Vergleichsmieten bzw. vergleichbare Regeln“ (Howe

2008:32), also durch Analogieschlüsse, wie sie in allen anderen Berufsbranchen auch gezogen werden, entstehen. Wenn dann im Zuge einer zivilrechtlichen Inhaltskontrolle über diese objektiven Maßstäbe überzogene Preis-Leistungsverhältnisse und Wucher festgestellt werden, kann daraus objektiver abgeleitet werden, ob ein/e Sexarbeiter/in das ungünstige Vertragsverhältnis aus Zwang eingegangen ist – da die Vertragseinwilligung, nach vernünftigen Ermessen, unglaublich, weil für den/die Sexarbeiter/in wirtschaftlich untragbar, wäre.

Der Appell richtet sich hier auch an Prostituiertenberatungsstellen, die in ihrer Arbeit der Opferbetreuung den präventiven zivilrechtlichen Schutz integrieren sollten. Dabei könnten sie JuristInnen zur Beratung heranziehen und gemeinsam Strategien überlegen, wie das Zivilrecht zum Schutz von Prostituierten vor Ausbeutung genutzt werden kann (vgl. Howe 2008). Eine Vorarbeit dazu wurde, wie eben ausgeführt, bereits durch Monika Frommel im Ansatz unternommen. Es liegt an Prostituiertenberatungsstellen, engagierten JuristInnen und AktivistInnen, zivilrechtliche Möglichkeiten aufzuspüren und anzuwenden sowie rechtliche Aufklärungsarbeit und Informationsverbreitung zu leisten. Rechtliche Aufklärung und Informierung sollte auch ein Aufgabenbereich der Bundesregierung (etwa des BMFSFJ) sowie der Länderregierungen und kommunalen Behörden sein, welche mit Prostitution in Berührung stehen. Wissen um die eigenen Rechte stärkt Prostituierte als Individuen, ihr Selbstvertrauen und ihre Macht gegenüber anderen AkteurInnen in ihrem Tätigkeitsfeld. Rechte und die Aufklärung darüber bewirken, dass SexarbeiterInnen in der Lage sein können, sich zu behaupten und bei Konflikten am Arbeitsplatz eigenständig zur Wehr zu setzen. Wissen und Aufklärung bewirken ein *Empowerment* von SexarbeiterInnen, es gibt ihnen die Möglichkeit, sich selbst zu helfen, ihr Berufsego und somit ihren Status in der Gesellschaft zu stärken.

Wissen über die Situation und Rechtslage von Prostituierten sollte nicht nur unter den Betroffenen selbst sondern über (bundesweite) Informationskampagnen gesellschaftsweit verbreitet werden. Gesellschaftliche Aufklärung über ‚andere‘ Berufsgruppen und Lebensmodelle und deren Probleme erzeugt größeres Verständnis, erhöht die Akzeptanz und minimiert somit *Vorurteile und Stigmatisierung*. Interviewpartnerin 3 betont darüber hinaus, dass es SexarbeiterInnen an Interessensvertretungen, Gewerkschaften oder einer Kammer fehlt. Sie sind in öffentliche Diskussionen und korporatistische Verhandlungsstrukturen nicht eingebunden, haben keine Verhandlungs- und somit keine Mitentscheidungsmacht. Es wird über ihre Köpfe hinweg über ihre Angelegenheiten entschieden (vgl. Interview 3). Eine Form, durch welche SexarbeiterInnen teilweise, ‚bei Bedarf‘, einbezogen werden, sind *Runde Tische*

auf Kommunal- und auf Landesebene. Diese finden etwa in Dortmund, Bochum oder Nordrhein-Westfalen statt.

Um nun das Argument dieses Kapitels am Punkt zusammenzufassen: Anstatt die zivilrechtlichen Möglichkeiten, die bei einer entsprechenden Anwendung des Privatemietrechts oder Arbeitsrecht zutage kommen, zu nutzen, wird der Fokus von Behörden und PolitikerInnen nach wie vor auf das Strafrecht gelegt. Das heißt, Engagement wird vor allem in der Strafverfolgung von MenschenhändlerInnen und ausbeuterischen ZuhälterInnen und in der Opferfürsorge gezeigt (vgl. Interview 1; Interview 3; BMFSFJ 2007). Die positive Nutzung des Zivilrechtes bleibt aus. Positive Regulierung bedeutet, nicht nur zu bestimmen, was verboten ist, sondern auch klarzustellen, welche Regeln eingehalten werden müssen. Regelungen im positiven Zivilrecht (als auch im Gewerberecht) schaffen *Klarheit im Vorfeld*, die alleinige Anwendung des Strafrechts kann lediglich versuchen, Gerechtigkeit im Nachhinein zu schaffen. Das Strafrecht bestraft Gewalt und Ausbeutung. Positives Zivil- und Gewerberecht, Regulierung, schafft Spielregeln; Maßstäbe für angemessenes, unangemessenes und ausbeuterisches Verhalten.

## 6.3 Fazit

„In der Praxis hat das ProstG bislang aber leider keine umfassende Wirkung gezeigt. Der Gesetzgeber hat nicht für eindeutige Umsetzungsrichtlinien gesorgt. So blieb ein großer Ermessens- und Interpretationsspielraum für die Behörden, die mit dem Bereich Prostitution in Berührung kommen. Die Absicht, mit dem Gesetz Rechtssicherheit zu schaffen, schlug deshalb fehl“ (Winter 2009:222).

Wie aus dem Zitat hervorgeht, sind es bundesweit divergierende Auslegungspraktiken des ProstG und fehlende Umsetzungsrichtlinien durch die Bundesregierung, die das ProstG schwach und zu keiner Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten beitragen lassen. Auch im Endbericht des TAMPEP-Forschungsprojekts werden die selben Schlüsse gezogen: „[...] the lack of consistency across Germany in the development and implementation of the new regulations must be corrected in order to effectively improve the social and labour situation of all sex workers in the country“ (TAMPEP 2009:26).

Das ProstG eröffnet den Länder-, Kommunalregierungen und Verwaltungsbehörden lediglich die Möglichkeit, ihre Umsetzungskompetenzen für bestehende, die Prostitution betreffende Gesetze zu nutzen und anhand dieser die Arbeitsbedingungen von Prostituierten

zu verbessern. Das ProstG enthält nicht das nötige Reglementierungswerk, welches imstande wäre, die Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu verbessern, es hat die Prostitution lediglich von der Sittenwidrigkeit befreit und als legale Aktivität anerkannt. Es hat strafrechtliche Hürden abgebaut (siehe Tabelle im Kapitel 9.2), jedoch keine positiven Regeln geschaffen (vgl. BMFSFJ 2007). Es läge folglich im politischen Handlungsbereich der Länder- und Kommunalregierungen und Verwaltungsbehörden, bereits bestehende Regulierungsinstrumente im Gewerbe- und Zivilrecht anzuwenden, um die Situation der Prostituierten zu verbessern.

Um die Prostitution bundesweit einheitlich und klar zu regulieren und wirtschaftlich zu integrieren, wären weitere rechtliche Schritte, Gesetzesanpassungen und bundesweite Umsetzungsrichtlinien notwendig (vgl. Interview 2; Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2006; Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. 2005) – schließlich ist die von der Bundesregierung erwartete Ausstrahlungswirkung des ProstG auf andere, die Prostitution betreffende Rechtsbereiche auf Landes- und Kommunalebene ausgeblieben (vgl. Howe 2008).

Da bundesweit geltende Vorschriften oder Standards fehlen, herrschen heute in jedem Land und selbst in den Kommunen und Behörden innerhalb der Länder verschiedene Auslegungen und Anwendungspraktiken des ProstG und der prostitutionsrelevanten Rechtsbereiche vor. Bis dato besteht auch kein Interesse seitens der Bundesregierung an einer Vereinheitlichung der Auslegungspraxis des ProstG und dessen Anwendung durch entsprechende Durchführungsrichtlinien zu arbeiten (vgl. Interview 2; Interview 1).

Unterschiedliche und konträre ProstG-Umsetzungspraktiken in den einzelnen Kommunen führen unter SexarbeiterInnen sowie BordellbetreiberInnen zu Verwirrungen und Rechtsunsicherheit, was diese wiederum dazu veranlasst, das ProstG kritisch und als unzureichend abzuwerten (vgl. TAMPEP 2009; Kavemann 2009c). Sowohl SexarbeiterInnen als auch BordellbetreiberInnen mangelt es aufgrund der unterschiedlichen Formen, die die Prostitutionspolitiken in den einzelnen Ländern angenommen haben, an Klarheit über die eigenen Rechte und Pflichten. Landes- und stadtspezifische Differenzen in der Rechtsanwendung sind vor allem auch deshalb problematisch, weil Prostitution ein traditionell mit starken Migrationsbewegungen verbundene Tätigkeit ist.

Eine bundesweit einheitliche Rechtsangleichungen und eine einheitliche Umsetzungspraxis würde vor allem im Gewerbe- und Gaststättenrecht Sinn machen. Das erkennt auch das BMFSFJ in seinem Bericht über die Auswirkungen des ProstG:

„Hinsichtlich gewerbe- und gaststättenrechtlicher Vorgaben wirkte sich die geteilte Gewerbepraxis als Hemmnis aus“ (BMFSFJ 2007:64).

Daniel Schmidt und Rebecca Pates (2009) interviewten im Zuge eines Forschungsprojektes kommunale VerwaltungsakteurInnen (über ihr Wissen und ihre Haltungen zu Prostitution und Prostituierten sowie über ihre Umsetzungspraktiken des ProstG). Am Beispiel der Verwaltung der Prostitution in *Sachsen* stellte Pates (2009) dar, dass kein Interesse an einer Regulierung und Verbesserung der Situation der Prostituierten seitens der kommunalen Verwaltungsbehörden gegeben ist.

„Ganz im Sinne der Sittenwidrigkeit wird in nahezu keinem Interview ein vorrangiges behördliches Interesse an einer Regulierung der Arbeitsverhältnisse in der Prostitution beschrieben. [...] in den meisten Interviews ist eine weitgehend unaufgeregte und nicht [...] moralisierende Hinnahme des *status quo* der Prostitution zu finden – zumindest solange nicht eindeutige Aufforderungen zur Intervention aufkommen oder deutlich gesetzte Regeln verletzt werden“ (Pates 2009:101).

Schlechte Zustände in der Prostitutionsbranche werden in Kauf genommen, ein Blick hinter die Kulissen wird vermieden, und dies mit der einfachen Begründung, die Prostitution nicht staatlich fördern zu wollen (vgl. Pates 2009). Dadurch bleibt vieles im für Politik und Öffentlichkeit undurchsichtigen Dunkelbereich. Die ‚Regulierung‘ erfolgt als Folge mithilfe ‚Milieu‘-interner Regeln und Gewohnheiten und ohne staatlichem Einfluss.

Die in Sachsen festgestellte Haltung, dass Prostitution zwar moralisch unerwünscht, aber als gegebenes gesellschaftliches Phänomen unvermeidbar sei, lässt eine Parallele zur Haltung der Bundesregierung erkennen (siehe Kapitel 5.2). Das obige Zitat weist auch darauf hin, dass notwendige Richtlinien des Bundes fehlen, die Länder und kommunale Verwaltungsbehörden dazu veranlassen würden, das ProstG im Sinne der Verbesserung der Arbeitssituation der SexarbeiterInnen anzuwenden. Dass seitens der Verwaltungsbehörden kein Interesse an der Arbeitssituation der Beteiligten besteht und kein Handlungsbedarf erkannt wird, kann mit dem, in der politikwissenschaftlichen Implementationsforschung geläufigen, Terminus *administrative neglect* beschrieben werden. *Administrative neglect* besteht, wenn seitens der VerwaltungsakteurInnen keine Notwendigkeit zum Handeln

wahrgenommen wird und kann somit ein Grund für eine unzureichende Gesetzesimplementierung sein.<sup>17</sup>

## 7 Schlusswort

### 7.1 Zusammenfassung zentraler Thesen und Ausblick

Die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten in Deutschland konnten seit Inkrafttreten des ProstG 2002 in keinem praxisrelevanten Ausmaß verbessert werden (vgl. Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2006; BMFSFJ 2007; Howe 2008). Warum? Mit dem ProstG wurde „lediglich ein sehr begrenzter Regelungsansatz gewählt“ (BMFSFJ 2007:80) lautet eine Antwort aus einer Studie über die Auswirkungen des ProstG, in Auftrag gestellt und veröffentlicht vom *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)*. Die „Schaffung guter Arbeitsbedingungen“ war dennoch vom Gesetzgeber „ausdrücklich intendiert“ (Pates 2009:51; vgl. Interview 1; Howe 2008).

Aufgrund ausbleibender Durchführungsrichtlinien zum ProstG seitens der Bundesregierung besteht für die lokalen Verwaltungsbehörden der Freiraum, das ProstG nach individuellem Ermessen auszulegen und dabei eine abolitionistische Prostitutionspolitik zu betreiben. Dieser Umstand bildet die von „Huren“-Vereinen (BUFAS e.V. 2005-2011:o.A.) artikulierten Probleme der unberechenbaren Rechtsauslegung durch die Verwaltungsbehörden und der unzureichenden Verwirklichung des Zieles des ProstG, die Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern (vgl. Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2006).

Auf der Grundlage des Gewerbe- und Bauordnungsrechts könnten Arbeitsstandards festgelegt und behördlich kontrolliert werden (vgl. Howe 2008). Gewerberechtlich und bauordnungsrechtlich kontrollierbare Standards könnten auf Arbeits-, Gesundheits- und Unfallschutz abzielen und somit eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von SexarbeiterInnen bewirken. Dass die Auslegungspraxis des Gewerberechts so unterschiedlich und somit für die Betroffenen ungewiss ist, liegt unter anderem daran, dass es für die Anwendung des Gewerberechts für Prostitution keine bundesweiten Umsetzungsrichtlinien gibt (vgl. Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen

---

<sup>17</sup> Von *Administrative neglect* hörte ich in einer Vorlesung an der Universität Wien, als die Vortragende über Kausalwege in der Gesetzesimplementierungsforschung sprach.

Kriminalpräventionsrates Hannover 2007; Howe 2008; Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution 2006; Interview 2). Durch konkrete Umsetzungsrichtlinien könnte eine Angleichung des Gaststätten- Gewerbe- und öffentlichen Baurechts an die ProstG-Ziele durchgesetzt werden, auf die Prostitution abgestimmte Anforderungen (an Gebäudeausstattungen sowie BordellbetreiberInnen) festgelegt und damit die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten verbessert werden.

Für die in der Prostitution Beschäftigten hat das Fehlen einer bundesweit einheitlichen Prostitutionspolitik Rechtsunsicherheit zur Folge, vor allem deshalb, weil Prostitution eine Tätigkeit ist, welche traditionell mit großer innerstaatlicher als auch internationaler Migration und Bewegung verbunden ist. Die beteiligten AkteurInnen stoßen somit von Ort zu Ort auf einen unterschiedlichen rechtlichen Status und auf unterschiedliche Bedingungen bezüglich der Arbeitssicherheit, (polizeilichen) Kontrollintensität oder Zuverlässigkeit der BordellbetreiberInnen und/oder ArbeitgeberInnen. Dass Bordelle und bordellartige Betriebe je nach Kommune unterschiedlich eingestuft werden (in den meisten Fällen als ‚Vergnügungsstätten‘) und die vorgeschriebenen Bedingungen für die jeweiligen Einstufungskategorien unterschiedlich aussehen, läuft der Entwicklung *bundesweit einheitlicher Standards* zuwider. Einheitliche Standards schaffen Prostituierten Klarheit darüber, welche Bedingungen an ihren Arbeitsplätzen durch die BordellbetreiberInnen zu erfüllen sind und welche baulichen Zustände akzeptabel sind und welche nicht. Klare Spielregeln durch gewerbliche Standards würden die Branche für SexarbeiterInnen sicherer, weil transparenter, und zivilrechtlich kontrollierbar machen. Klare gewerbliche Spielregeln kämen nicht nur den SexarbeiterInnen zugute sondern auch den BordellbetreiberInnen, da für diese klargestellt wäre, welche Rechte und Pflichten sie in ihren Betrieben zu erfüllen hätten.

Das Zusammenwirken von Regulierungsinstrumenten aus dem Zivilrecht (Arbeits- und Mietrecht), Gewerberecht und öffentlichem Baurecht könnte zu einer weitreichenden Transparenz im ‚Rotlichtmilieu‘ führen und somit gute und gerechte Arbeitsbedingungen kontrollierbar machen – so wie in ‚normalen‘ Berufssparten auch.

Um einen kurzen *Ausblick* zu geben, möchte ich darauf hinweisen, dass der Bundesrat im Februar 2011 dem Bundestag einen Antrag mit dem Titel *Stärkere Reglementierung des Betriebs von Prostitutionsstätten* vorgelegt hat. Es muss nun abgewartet werden, was sich aus dieser Bundesratsinitiative ergibt (vgl. Interview 2). Tendenzen in Richtung stärkere zivilrechtliche Regulierung und Schaffung von Arbeitsstandards in der Prostitution sind somit im kleinen Ausmaß spürbar. In diesem Zusammenhang möchte ich auch den Hinweis durch Interviewpartnerin 1 wiederholen, dass im Zuge der Landtagswahlen 2010/2011 der, zuvor in

seiner Mehrheit konservative, Bundesrat einer ‚rot-grüne‘ Wende unterzogen wurde. Selbst in traditionell konservativen Ländern, wie etwa Baden-Württemberg, wurden die bisherigen Regierungen durch SDP- und Grünen-Regierungen ersetzt. Interviewpartnerin 1 hofft im Zuge dieses Wandels auf einen vom Bundesrat ausgehenden liberalen Aufwind in der deutschen Prostitutionspolitik und auf weitere Gesetzesinitiativen, welche auf den zaghaften Ansätzen des ProstG aufbauen könnten. Auch die Rechtsprechung hat – und dies bereits vor Inkrafttreten des ProstG 2002 – dazu tendiert, dem liberalen Grundgedanken des ProstG entsprechend zu urteilen (vgl. Howe 2008; BMFSFJ 2007). Dennoch können in naher Zukunft keine großen Schritte in der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten in Deutschland erwartet werden. Auch die Bundesregierung merkt im Schlusswort ihres Berichts über die Auswirkungen des ProstG an, dass „[p]ositive Veränderungen zu Gunsten der Prostituierten [...] auch nicht kurzfristig zu erwarten“ (BMFSFJ 2007:80) seien.

## 7.2 Selbstkritik

Eine Lektorin an der Universität Wien, deren Vorträge mir im Zuge dieses Schreibprozesses eine große Stütze gewesen sind, erklärte ihren StudentInnen, dass gute Forschungsarbeiten nicht das Streben nach diskursiver Vollständigkeit auszeichnet (*„Don’t strive for completeness!“*). Vollständigkeit sei nur im Rahmen des eigenen Forschungsdesigns gefragt, welches jedoch dem/der Forscher/in die Grenzen in der Erfassung des empirischen Ganzen aufzeigt. Es sei nicht das Ziel einer wissenschaftlichen Forschungsarbeit, alle Aspekte, welche ein soziales Phänomen oder Politikfeld berühren, zu erfassen. Viel wichtiger sei es, den Fokus nicht zu verlieren, darüber, *was* analysiert oder erklärt wird, *warum* und *wie*.

So stößt meine Diplomarbeit inhaltlich an ihre Grenzen. Nicht allen Aspekten, welche in der Öffentlichkeit in Zusammenhang mit Prostitution diskutiert werden, wird hier Erwähnung gewidmet. Manche LeserInnen könnten beispielsweise bemängeln, dass die Auswirkungen des ProstG auf die polizeiliche Strafverfolgung und Kriminalitätsprävention im Bereich des Menschenhandels und des organisierten Verbrechens sowie auf die Fahndung illegaler EinwanderInnen nicht näher erläutert worden sind. Der Bericht des BMFSFJ (2007) über die Auswirkungen des ProstG legt diesbezüglich offen, dass das ProstG keine Änderungen oder Einschränkungen in der polizeilichen Arbeit in diesen Bereichen ausgelöst hat. Die Polizei und ihre strafrechtlichen Instrumente sind nach wie vor Inkrafttreten des ProstG die primären Kontrolleuren der Prostitutionsbranche. Die Grenzen meines



Forschungsdesigns berücksichtigend möchte ich die Themen Menschenhandel und polizeiliche Arbeit hierbei belassen. Der Fokus meiner Arbeit liegt im zivilrechtlichen, nicht im strafrechtlichen Bereich.

## 8 Literaturverzeichnis

**Amnesty for Women** (o.A.): EU-Projekte, URL: [http://www.amnestyforwomen.de/eu\\_projekte.html](http://www.amnestyforwomen.de/eu_projekte.html), Stand: 02.06.2011.

**Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover** (2007): Erlaubnispflicht für Bordelle. Prostitution als gewerbliche Tätigkeit, o.A., Hannover.

**Berger, Peter L./Luckmann, Thomas** (1980): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, [20.Auflage], o.A., Frankfurt am Main.

**Boidi, Christina/El-Nagashi, Faika Anna** (2008): Es geht um Rechte, nicht um Opfer. Migrantische Ermächtigungsstrategien als feministisches Konzept der Gewaltprävention im Kontext des Frauenhandels, In: Sauer, Birgit/Strasser, Sabine [Hg.]: Zwangsfreiheiten, Multikulturalität und Feminismus, VGS, Wien, S. 187-203.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)** [Hg.] (2007): Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“ Abschlussbericht. Umsetzung des Prostitutionsgesetzes sowie unmittelbare und mittelbare Auswirkungen, URL: <http://www.bmfsfj.de/doku/prostitutionsgesetz/pdf/03.pdf>, Stand: 16.03.2011.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)** [Hg.] (2007): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), URL: [http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bericht-der-br-zum-prostg-brosch\\_C3\\_BCre-deutsch,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bericht-der-br-zum-prostg-brosch_C3_BCre-deutsch,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf), Stand: 16.03.2011.

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution** (2004): Stellungnahme der AG-Recht der Hurenbewegung in Deutschland. Zwei Jahre ProstG, URL: <http://www.koopkoma.de/DOKUMENTE/Zwei%20Jahre%20ProstG%202004.pdf>, Stand: 14.03.2011.

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution** (2006): Pressemitteilung. Prostitutionsgesetz: Boykott von Ländern und Kommunen lässt das Gesetz ins Leere laufen, URL: <http://www.koopkoma.de/DOKUMENTE/Evaluation%20des%20ProstG%202006.pdf>, Stand: 16.03.2011.

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK e.V.)** (o.A.): Wir über uns, URL: <http://www.kok-buero.de/>, Stand: 02.06.2011.

**Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (BUFAS e.V.)** (1996): Entwurf zur Anerkennung und Regulierung des Berufes der/des Prostituierten, URL: <http://www.koopkoma.de/DOKUMENTE/Hurenentwurf.pdf>, Stand: 31.05.2011.

**Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (BUFAS e.V.)** (2005-2011): Leitbild, URL: <http://www.bufas.net/wir-ueber-uns/leitbild.html>, Stand: 02.06.2011.

**Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (BUFAS e.V.)** (2011): Schließung des Dortmunder Straßenstrichs drängt Sexarbeiterinnen in die Illegalität, URL: <http://www.bufas.net/DOKUMENTE/dortmund.pdf>, Stand: 30.05.2011.

**Enigl, Marianne/Meinhart, Edith/Zöchling, Christa** (2010): Schlampige Verhältnisse. Profil-Report über Prostitution in Österreich, URL: <http://www.profil.at/articles/1023/560/270720/schlampige-verhaeltnisse-prostitution-oesterreich>, Stand: 08.01.2011.

**Everling, Ulrich** (1980): Possibilities and Limits of European Integration, In: Journal of Common Market Studies, 18/1980, S. 217-228.

**Frommel, Monika** (2006): Menschen- und Frauenhandel – welche Interventionsmöglichkeiten wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?, Verschrifteter Vortrag, Kiel.

**Grenz, Sabine** (2009): Überschneidungen von sexueller Freiheit und Konsum/Kommerz: Freier auf der Suche nach dem perfekten sexuellen Erlebnis, In: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike [Hg.]: Das Prostitutionsgesetz. Umsetzung und Weiterentwicklung, Budrich Verlag, Opladen & Farmington Hills, S. 203-218.

**Guggenheimer, Jacob S./Schmidt, Esther** (2009a): Zwangsarbeit, Prostitution und Gesellschaft. Widerstände, Abwehrmechanismen und Funktionen, In: Interfakultäres Forschungsnetzwerk Kultur und Konflikt der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt [Hg.]: Frauenhandel in Österreich, Drava Diskurs, Klagenfurt, S. 35-47.

**Guggenheimer, Jacob S.** (2009b): Mehrdeutigkeiten von Zahlen und Begriffen. Zur Aussagekraft von Begriffsdefinitionen, Zahlen und Statistiken, In: Interfakultäres Forschungsnetzwerk Kultur und Konflikt der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt [Hg.]: Frauenhandel in Österreich, Drava Diskurs, Klagenfurt, S. 49-65.

**Howe, Christiane/Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK e.V.) [Hg.]** (2008): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes. Anmerkungen und Empfehlungen für den KOK und seine Mitgliedsorganisationen, KOK e.V., Berlin.

**Hydra e.V.** (2009): Leitbild, URL: [http://www.hydra-berlin.de/ueber\\_uns/ziele\\_von\\_hydra/](http://www.hydra-berlin.de/ueber_uns/ziele_von_hydra/), Stand: 02.06.2011.

**Interfakultäres Forschungsnetzwerk Kultur und Konflikt der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt [Hg.]** (2009): Frauenhandel in Österreich, Drava Diskurs, Klagenfurt.

**Jegher, Stella** (2006): Menschenhandel, Menschenrechte und Migration von Frauen, In: WIDERSPRUCH, 51/2006, S. 53-63.

**Johnson, Nevil** (1973): Government in the Federal Republic of Germany. The Executive at Work, Pergamon Press, Oxford.

**Kavemann, Barbara/Rabe, Heike** [Hg.] (2009a): Das Prostitutionsgesetz. Umsetzung und Weiterentwicklung, Budrich Verlag, Opladen & Farmington Hills.

**Kavemann, Barbara** (2009b): Das deutsche Prostitutionsgesetz im europäischen Vergleich, In: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike [Hg.]: Das Prostitutionsgesetz. Umsetzung und Weiterentwicklung, Budrich Verlag, Opladen & Farmington Hills, S. 13-33.

**Kavemann, Barbara** (2009c): Einschätzung des Prostitutionsgesetzes aus der Perspektive von Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Prostitution, In: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike [Hg.]: Das Prostitutionsgesetz. Umsetzung und Weiterentwicklung, Budrich Verlag, Opladen & Farmington Hills, S. 87-115.

**Krautzberger, Michael Prof. Dr.** (2010): 50 Jahre Städtebaurecht des Bundes, URL: [http://www.krautzberger.info/file/page/aufsaeetze\\_vortraege/BauGB.Novelle.2011.pdf](http://www.krautzberger.info/file/page/aufsaeetze_vortraege/BauGB.Novelle.2011.pdf), Stand: 20.05.2011.

**Krell, Gert** (2009): Weltbilder und Weltordnung. Eine Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

**Locher, Birgit** (2007): Trafficking in Women in the European Union. Norms, Advocacy-Networks and Policy-Change, VS Verlag, Wiesbaden.

**Madonna e.V.** (o.A.): Was wir wollen, URL: [http://www.madonna-ev.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=14&Itemid=28](http://www.madonna-ev.de/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28), Stand: 02.06.2011.

**Maier, Peter** (2008): Concepts and concept formation, In: Della Porta, Donatella/Keating, Michael: Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective, Cambridge University Press, New York, S. 177.197.

**Mayerhofer, Anna** (o.A.): Ein Kommentar zur SOLWODI-Kampagne: Meine grundsätzliche Haltung zur Prostitution, URL: [http://www.solwodi.de/fileadmin/medias/images/photos/pressekampagne/7\\_Kommentar.pdf](http://www.solwodi.de/fileadmin/medias/images/photos/pressekampagne/7_Kommentar.pdf), Stand: 02.06.2011.

**Mertlitsch, Kerstin/Guggenheimer, Jacob S.** (2009): Feministische Positionen im Konflikt. Grundlegende Ansätze und Zugangsweisen zu Frauenhandel und Prostitution, In: Interfakultäres Forschungsnetzwerk Kultur und Konflikt der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt [Hg.]: Frauenhandel in Österreich, Drava Diskurs, Klagenfurt, S. 93-99.

**Nautz, Jürgen** (2008): Frauenhandel Ost-West. Märkte und Netzwerke, In: Sauer, Birgit/Strasser, Sabine [Hg.]: Zwangsfreiheiten. Multikulturalität und Feminismus, Promedia-Südwind (Historische Sozialkunde, Internationale Entwicklung 27), Wien, S. 204-220.

**o.A.** (2004): Sexarbeit und Gesetzgebung in Österreich, URL: <http://no-racism.net/article/961>, Stand: 08.01.2011.

**Östergren, Petra** (2004): Sexworkers Critique of Swedish Prostitution Policy, URL: [http://www.petraostergren.com/pages.aspx?r\\_id=40716](http://www.petraostergren.com/pages.aspx?r_id=40716), Stand: 12.06.2011.

**Pates, Rebecca/Schmidt, Daniel** (2009): Die Verwaltung der Prostitution. Eine vergleichende Studie am Beispiel deutscher, polnischer und tschechischer Kommunen, transcript Verlag, Bielefeld.

**Preuß, Maria/Reimann, Anja** (2007): „Die Freier warten immer auf eine, die noch weiter unten ist“. Elendsprostitution in Berlin, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,512770,00.html>, Stand 07.02.2011.

**Reimann, Anja** (2007): „Die Freiwilligkeit ist ein Mythos“. Alice Schwarzer über Prostitution, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,513846,00.html>, Stand: 07.02.2011.

**Romani, Pierpaolo** (2008): Die Frauenhandelsströme und -routen aus Osteuropa, In: Nautz, Jürgen/Birgit Sauer [Hg.]: Frauenhandel. Diskurse und Praktiken, V&R unipress, Göttingen, S.49-63.

**Sauer, Birgit** (2008): An der Front des westlichen Patriarchats. Sexarbeit, Frauenhandel und politische Regulierung in Wien, In: Nautz, Jürgen/Sauer, Birgit [Hg.]: Frauenhandel. Diskurse und Praktiken, V&R unipress, Göttingen, S. 81-96.

**Scharpf, Fritz W.** (1988): The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, In: Public Administration, 66/1988, Issue 3, S.239-278.

**Schewe-Gerigk, Irmgard** (2007): „Prostitution ist Realität“. Entgegen Alice Schwarzer, URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,514774,00.html>, Stand: 07.02.2011.

**Solidarity with Women in Distress (SOLWODI e.V.)** (o.A.): Brief vom Bundesministerium: Argumente und Gegenargumente, URL: [http://www.solwodi.de/fileadmin/medias/images/photos/pressekampagne/BMFSFJ\\_Brief\\_Argument\\_e\\_Gegenargumente\\_neu.pdf](http://www.solwodi.de/fileadmin/medias/images/photos/pressekampagne/BMFSFJ_Brief_Argument_e_Gegenargumente_neu.pdf), Stand: 02.04.2011.

**Solidarity with Women in Distress (SOLWODI e.V.)** (o.A.): Im Namen der Menschenwürde: SOLWODI-Kampagne für Reform des Prostitutionsgesetzes, URL: <http://www.solwodi.de/536.0.html>, Stand: 02.06.2011.

**Steinmo, Sven** (2008): Historical Institutionalism, In: Della Porta, Donatella/Keating, Michael: Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective, Cambridge University Press, New York, S. 118-138.

**TAMPEP European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers/Amnesty for Women Städtegruppe Hamburg e.V.** [Hg.] (2009): TAMPEP VIII Final Reports, o.A., Hamburg.

**Uhl, Bärbel Heide** (2009): Teil der Lösung oder Teil des Problems. Diskurse der internationalen und europäischen Menschenhandelspolitik über den rechtlichen und politischen Umgang mit Prostitution, In: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike [Hg.]: Das Prostitutionsgesetz. Umsetzung und Weiterentwicklung, Budrich Verlag, Opladen & Farmington Hills, S. 35-45.

**Winter, Doris** (2009): Arbeitsbedingungen im Wandel von Zeit und Gesetz, In: Kavemann, Barbara/Rabe, Heike [Hg.]: Das Prostitutionsgesetz. Umsetzung und Weiterentwicklung, Budrich Verlag, Opladen & Farmington Hills, S.221-229.

## 9 Anhang

### 9.1 Interviews

#### 9.1.1 Interview 2

Interviewform: halb-offen.

Ort: Zentrum für sexuelle Gesundheit und Familienplanung (Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin)

Datum: 4.4.2011

**Silvia Knoll (SK):** Welche Eigenschaften würden Sie dem ProstG zuschreiben? In wieweit kann die deutsche Prostitutionspolitik als ‚liberal‘ bezeichnet werden?

**Interviewpartnerin A:** Wenn ich mir die restliche Prostitutionspolitik in Europa angucke sage ich ja, die deutsche ist liberal. Und was ich dem ProstG zuschreibe: Es ist am richtigen Weg, aber noch lange nicht weit genug. Es darf auf keinen Fall dort stehen bleiben, sondern es muss weiter daran gearbeitet werden, sonst wäre es ein Rückschritt.

**SK:** Und wie schaut es mit der Weiterarbeitung daran aus im Moment?

**A:** Es gibt verschiedene Gruppen, die sich bemühen, auf den Ursprungsgedanken des Gesetzes zurückzukommen und der war ja Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten. Und davon ist natürlich immer noch etwas zu merken. Was mir da immer einfällt ist folgendes. Früher durften sich Frauen nicht krankenversichern, nicht rentenversichern, mussten aber Steuern zahlen.

**SK:** Sie *durften* nicht?

**A:** Sie durften nicht. Wenn bei der Krankenkassa herauskam, dass sie als Prostituierte arbeiteten... das konnte man gar nicht angeben... und wenn sie dann angegeben haben, meinetwegen, Lebensgefährtin oder Hausfrau und es kam dann heraus, dass in der Prostitution gearbeitet haben, beruhte die Krankenversicherung auf Betrug und dann hat die Krankenkassa die Krankheitsfälle nicht mehr bezahlt. Und das sind alles Dinge, die sich durch das ProstG geändert haben. Nun *dürfen* sie sich als Prostituierte krankenversichern. Früher *durften* sie sich nicht rentenversichern als Prostituierte. Das dürfen sie jetzt alles. Lohneinklagen, das ist zwar mehr auf dem Papier, aber diese zwei Sachen mit Rentenversicherung und Krankenkassa sind sehr sehr wichtig. Und das dritte, das noch sehr sehr wichtig ist, Frauen, wenn sie nicht genug in der Prostitution verdienen, Männer auch, können sie zum

Arbeitsamt gehen und zusätzliche Leistungen beantragen. Also wie andere Menschen die einen Beruf haben, Kassiererinnen oder so, die nicht genug verdienen für ihr Leben, können Leistungen beim Arbeitsamt beantragen, das können Prostituierte jetzt auch. Das gab es ohne ProstG alles nicht und daher ist es natürlich ein Erfolg. Aber es fehlt jetzt noch was.

**SK:** Und was fehlt Ihrer Ansicht nach? Also woran scheitert das ProstG teilweise?

**A:** Also es gab ja so einen Flashback, also so ein rückwärtsgewandtes Verhalten innerhalb der Gesellschaft überhaupt. Es gibt verschiedene Gruppen sie sagen, was die Prostitution betrifft; *keine* Frau arbeitet freiwillig in der Prostitution, das ist alles nur Zwang, und die bemühen sich, Rechte, die erworben wurden wieder zurück zu schreiben und die sagen, das fördert die Prostitution und schafft nicht die besseren Arbeitsbedingungen. Und wenn ich die Ansicht habe, dass alles Zwang ist, dann hab ich auch einen anderen Blick auf das, was die Prostitution erleichtert, nämlich; das verhindere den Ausstieg. Wenn ich sage, es fördert etliche Rechte von Frauen, und es ist eine Beruf, eine berufliche Tätigkeit, die es sowieso gibt, dann würd ich sagen, es fehle noch etwas, zum Beispiel gab es jahrelang, jahrzehntelang Bordelle, Wohnungsbordelle, die gab's in jeder Stadt, die wurden geduldet. Sie waren ja so ein rechtsfreier Raum. Jetzt kommen Politiker und Entscheidungsträger und sagen, es gibt ja das ProstG, also ist es ein Beruf wie jeder andere, aber, in Wohngebieten darf es keine Bordelle geben und jetzt zur Zeit gibt es Bestrebungen, gutgehende Bordelle, die am falschen Ort sind, nämlich in Wohngebieten, zu schließen und die ganz großen – die wir nicht so sehr schätzen (*blickt lächelnd zum zweiten Interviewpartner*) – zu fördern, weil sie im Gewerbegebiet sind. Also so macht jeder aus dem Prostitutionsgesetz etwas anderes. Ja es müssten das Gewerberecht, das Baurecht, bestimmte Gesetze, müssten sich aufgrund des ProstG diesem anpassen und das tun sie nicht. Da fehlt noch was, ja; die Umsetzung dieses Gesetzes auf andere Rechtsgebiete.

**SK:** Sehen sie es als ein Problem, dass das Thema Prostitution eher vonseiten des Strafrechts geregelt wird als vonseiten des Zivilrechts? Und, wie sie es soeben angesprochen haben, die Integration der Prostitution in andere Rechtsbereiche, wie das Gewerberecht oder Bauordnung, fehlt? Also ist es ein Problem, dass die zivilrechtliche, die positive zivilrechtliche Integration in den Hintergrund gedrängt wird und alles eher von der strafrechtlichen Seite verfolgt wird? So, dass eher die Prostitution begleitende Kriminalität in den Vordergrund gerückt wird?

**A:** ... Es sagt ja, die Polizei, die mit sehr vielen Gruppen ganz gut zusammenarbeitet, *ohne* Daten der Frauen weiterzugeben, im Bereich des Menschenhandels und so weiter, die sagt ja, dass sie aufgrund des Prostitutionsgesetzes schwerer Zugang zu den Prostitutionsbetrieben hat, und sie sagt ja, sie braucht den aber zur Bekämpfung des Menschenhandels. Es sollen wieder eingeführt werden: Zwangsuntersuchungen, um ... da haben sie Recht ... um die Strafverfolgung von Menschenhändlern



zu erleichtern. Ich sehe, dass das in der Praxis gar nicht geht, von da her, ja, stimmt, das Strafrecht wird mehr in den Vordergrund geschoben als das andere... ja.

**SK:** Wäre es eine Lösung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, wenn das Zivilrecht und das Empowerment von Prostituierten in den Vordergrund rücken würde, anstatt den Fokus auf das Strafrecht zu legen? Würden Sie Empowerment sozusagen als das Wunderheilmittel zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten betrachten?

**A:** Nein, würde ich nicht. Ich würde sagen – vielleicht hat ja wer eine andere Meinung – aber ich denke, wenn man Prostitution als berufliche Tätigkeit, mit den gleichen Rechten *und Pflichten* wie andere berufliche Tätigkeiten – ich weiß, dass es einen Unterschied gibt, es ist ein Unterschied, ob ich als Verkäuferin arbeite oder in der Prostitution – aber ich denke, überall gibt es Gewerkschaften und Gewerberecht und einfach bestimmte Regeln, und die würde ich für die Prostitution auch gerne einführen wollen, wie zum Beispiel, dass man sagt, wenn ein Betreiber ein Bordell eröffnen will und man einfach festlegt, die und die Bedingungen müssen erfüllt werden und wenn die erfüllt sind gibt es auch einen *Rechtsanspruch* auf Eröffnung dieses Ladens, sage ich einmal. Das finde ich absolut wichtig, auf beiden Seiten, Rechte und Pflichten. Dass man bestimmte Raumgrößen, bestimmte hygienische Bestimmungen hat, das gibt's in jedem Massagesalon, in Kneipen... und da eine Gleichbehandlung von Prostitution fände ich richtig, dann hätten die Frauen auch die Möglichkeit, ihre Arbeitsbedingungen, von mir aus auch einzuklagen und zu sagen: da muss eine anständige Matratze da sein und es muss im Wartebereich, wo die Frauen Aufenthaltsraum haben, da muss, was weiß ich, eine Kaffeemaschine da sein... ganz normale Sachen. Das fände ich wichtig. Das würde die Arbeitsbedingungen verbessern.

**SK:** Aber an der Umsetzung fehlt es...

**A:** ... und am Willen auch.

**SK:** Und woher rührt dieser Unwille, das Potential, das das ProstG liefert zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu nutzen? Von Seiten der Länder und Kommunen etwa...

**A:** Vermutungen, Vermutungen: Es liegt wohl an der Einstellung vieler Politiker und auch gesellschaftlicher Gruppen, dass Prostitution kein Beruf wie jeder andere ist. Es geht auch um Moral, es geht um Einstellungen, darum, sich gar nicht vorstellen können, dass eine Frau sexuelle Dienstleistung anbietet, ohne dazu gezwungen zu werden, ohne sich zu ekeln, ohne Schaden an der Seele zu nehmen. Ich glaube, das ist ein ganz ganz wichtiger Punkt. Natürlich gibt es auch Frauen, die Schaden an der Seele nehmen, es gibt aber auch Frauen, die andere Berufe wählen und Schaden an der Seele nehmen. Wir sind hier keine Stelle, die Prostitution als den besten Job anguckt und alles

verherrlicht, aber trotzdem sehen wir auch viele Frauen, die das aus freien Stücken machen – es vielleicht nicht als den tollsten Beruf empfinden, aber das kennen wir ja von den Kassiererinnen manchmal auch – und wichtig wären deshalb gleiche Rechte und gleiche Pflichten, wie in anderen Berufen. Da kann man jetzt darüber diskutieren: welche sind das? Aber zurzeit gibt's Auflagen ohne Anspruch auf die positiven Seiten.

**Interviewpartner B:** Einen großen Anteil daran hat sicher auch der Umstand, dass die Gesetze Großteils immer noch von Männern gemacht werden. Für viele Männer ist es nicht vorstellbar, dass die Frau das macht, um sich damit den Lebensunterhalt zu verdienen. Sondern: Die Frau macht das, weil sie entweder Nymphomanin ist oder die macht das, weil sie dazu gezwungen wird oder weil er so toll ist. Und dann hört es eigentlich schon auf. Dass das ein Geschäft für die Frau ist, dass das ihr Job ist, dass das, ja, Geld gegen Leistung ist, das ist für viele Männer nicht nachvollziehbar. Ich denke, das ProstG entsprach der Strömung der Zeit. Dass das von damals zu allgemeinen Werten wird, das geht jetzt gar nicht mehr. Man war aber auf den Weg dorthin, wo man sah, okay, das ist eine selbstständige Geschäftsfrau, aber man blieb nicht dran.

**SK:** Der Prostitutionsdiskurs hat sich also in eine ganz andere Richtung entwickelt.

**B:** Genau.

**A:** Ich möchte hier noch einmal einwerfen, dass wir hier ganz klar von Prostitution von Erwachsenen reden. Keinesfalls von Prostitution von Minderjährigen, nur um das offiziell noch einmal klarzustellen.

**SK:** Welchen Bereich der Arbeits- und Lebensbedingungen erfahren Sie in Zuge Ihrer Arbeit als am miserabelsten? Arbeits- und Lebensbedingungen habe ich in meiner Diplomarbeit mit Hygieneumstände, Gesundheitszustände, Sozialversicherungsschutz, sexuelle Selbstbestimmung und Ausbeutungsverhältnisse definiert. In welchem dieser Bereiche sehen Sie den allergrößten Verbesserungsbedarf?

**A:** Ich fange einmal beim Positiven an. Also Wohnungsbordelle, glaube ich, haben die besten Arbeitsbedingungen, weil dort alles am überschaubarsten ist und die Frauen untereinander sich sehr viel professionelle Unterstützung geben können. Und was ich persönlich erlebe ist, dass die großen Bordelle... dass dort am meisten Druck vom Arbeitsgeber, nenn ich es mal... dass dort am meisten bestimmt wird, was da zu laufen hat, von Oralverkehr bis ohne Kondom und solche Sachen... und dass das, vielleicht, von der Hygiene her noch gut ist, aber von den Anforderungen, oder von dem was wirklich bestimmt wird... ich glaube, dass da nicht so viel Selbstbestimmung ist als in Wohnungsbordellen. Die Straße war einmal sehr selbstbestimmt, inzwischen ist es in Berlin so – in

anderen Städten weiß ich es nicht – dass es eher auch wieder Zuhälterwesen gibt. Aber sonst war das ja etwas, wo die Frauen gesagt haben, da muss ich nicht viel Schauspielern, da sind klare Verhältnisse, da sag ich, ich will das und was willst du... klare Absprachen... Hygiene Bedingungen: gut, die waren... hm... naja... keine Dusche... klar... Drogenstrich sehen wir eher weniger als Prostitution denn als Frauen, die Drogenprobleme haben und dadurch irgendwas machen müssen, damit sie Geld verdienen. Also die Prostitution eher im Hinter- ... klar die machen Prostitution... aber bedacht, dass die, wenn die keine Drogenprobleme mehr haben, sofort aufhören, dann ist das keine Professionalisierung.

**SK:** Ist das das Problem im aktuellen Prostitutionsdiskurs, dass all diese kriminellen Erscheinungen in einen Topf mit Prostitution geworfen werden? Also, Menschenhandel, Drogen, ...

**A und B** (*klar zustimmendes Nicken*): Ja.

**B:** Eine klare Trennung zwischen den unterschiedlichen Punkten wird nicht gemacht, das ist alles eins; wenn ich was gegen Menschenhandel habe, dann muss ich auch was gegen Prostitution haben, wenn ich was gegen Drogenmissbrauch habe, muss ich auch was gegen Prostitution haben. Es wird nicht wirklich scharf getrennt. Nicht jede Frau, die in der Prostitution arbeitet, ist gehandelt, ist gezwungen, und nicht jede gehandelte Frau kommt aus dem Ausland... Es ist wirklich so feingegliedert, dass das ganze über den Kamm scheren die Diskussion nicht vereinfacht, sondern sie deutlich deutlich schwieriger macht, weil mit so Totschlagargumenten wie „das macht sowieso keine freiwillig“ wird es dann schwierig dagegen anzuhalten... und „ja, eine vielleicht, *eine* unter 50 000 macht das freiwillig“... da wird es dann schwierig zu verhandeln... Und welche Arbeitsbedingungen da am schwierigsten sind, das ist, denke ich, wirklich von Einrichtung zu Einrichtung sehr unterschiedlich. Also, es gibt Läden, wo die Frauen sehr kollegial miteinander umgehen, sehr genau drauf achten... alle sind versichert... aber der Laden an sich irgendwie... hygienisch... zu wünschen übrig lässt. Dann gibt es Läden, die sind hygienische einwandfrei, aber das Arbeitsklima untereinander bei den Frauen ist der reinste Krieg... und da kann man auch nicht gut arbeiten. Also es ist wirklich sehr sehr unterschiedlich. Ich glaube auch: je kleiner der Laden, desto besser ist die Situation für die Frauen.

**A:** Es gibt zum Glück Wahlmöglichkeiten in Berlin: ob man im Sexkino arbeitet oder auf der Straße oder im Großbordell oder ... es kommt natürlich auf die Sprachkenntnisse an ... es gibt Bordelle, wo man auch reden muss und es gibt Bordelle, wo man nur Sex anbieten muss.

**SK:** Warum, denken Sie, hat der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht, selbstständige Prostitution noch immer nicht als Gewerbe anerkannt?

**A:** Es gibt ja Länder, wo das als Gewerbe... da brauchen die Frauen einen Gewerbeschein (*lacht*) und in Berlin brauchen sie keinen. Das ist ganz unterschiedlich. Und das Gewerberecht, äh, das Gaststättenrecht, das soll ja fast abgeschafft werden... also da sind ganz unterschiedliche politische Strömungen im Gang. Aber Gewerbe: wenn ich etwas richtig als Gewerbe anerkenne, dann hat ein Gewerbe auch Rechte. In Süddeutschland ist das eher Gewerbe, das heißt aber auch, dass die einen Gewerbeschein brauchen... in Berlin nicht.

**SK:** Verneinen Sie die Aussage, dass das ProstG eher BordellbetreiberInnen stärke und Zuhälterei fördere anstatt die SexarbeiterInnen zu stärken? Und dass es eher Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse fördert als verhindert?

**A:** Also ich stimme dem nicht zu. Nein, ich glaube nicht, dass es die Bordellbetreiberrechte fördert und die der Prostituierten mindert. Da würde ich ganz einfach wieder an den Anfang zurückkommen, weil die Frauen durch das ProstG erstmals die Möglichkeit haben, bestimmte Arbeitnehmerrechte, im Sinne von Krankenversicherung, Rentenversicherung und so weiter, zu erhalten. Und es gibt in Bordellbetrieben wenige Frauen, die als Prostituierte angestellt sind. Das gibt's ganz wenig. Gleichzeitig gibt's aber immer mehr, die als Hauswirtschaftsdame oder Hausdame und so angestellt sind. Und das im Prostitutionsbereich... und da muss man nicht irgendwas dahinter machen... Und ich kann mir gar nicht so richtig vorstellen, welche Rechte Prostitutionsbetriebsbetreiber durch das ProstG mehr haben sollen also vorher... (*seufzt*)

**B:** Ich glaube auch nicht, dass es Zuhälterei fördert, weil es gibt ja nach wie vor den Paragraphen, der Zuhälterei bestraft. Es ist eher so, dass durch dieses ProstG, die Verbesserung von Arbeitsbedingungen für die Frauen *möglich* ist, zum Beispiel, wenn der Betreiber des Bordells Kondome zur Verfügung stellt... also was vor dem ProstG unter Förderung der Prostitution/Zuhälterei war, ist einfach eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Also, wenn ein Mensch, Mann oder Frau, einen Prostitutionsbetrieb eröffnet, dafür sorgt, dass in jedem Zimmer ein Waschbecken ist, verbessert das die Arbeitsbedingungen der Frau. Vor dem ProstG wäre das ‚Förderung der Prostitution und Zuhälterei‘ gewesen.

**A:** Also strafbar!

**B:** Ja, alles, was die Situation für die Frau verbessert hat, war strafbar. Jetzt kann man sagen, okay, das verbessert die Situation der Frauen... das ist ja nicht unbedingt Förderung der Prostitution, sondern einfach nur, dass die Frauen ordentliche Arbeitsbedingungen haben.

**SK:** Stichwort Konzessionierungen, die können hier also sehr viel bewirken...

**B** (*nickt*): Ja.

**A:** Aber ist Ihnen klar, dass früher, angenehme Bedingungen für Prostituierte dazu führten, dass Betriebe geschlossen wurden, weil es hieß, das verhindere den Ausstieg aus der Prostitution. Das war eine Schizophrenie früher. Da sind wir vom Gesundheitsamt hingegangen, haben Kondome verteilt, haben zu den Frauen gesagt, „bitte benutzt ein Kondom“... und wenn wir weggegangen sind und es kam eine Razzia von der Polizei, dann haben die gesagt, „ah, Kondome, Beweis, hier gibt's Prostitution“. Das war wirklich schizophren. Und das ist nicht mehr seit dem ProstG. Jetzt ist gute Arbeitsbedingungen haben, also den angeblichen Ausstieg verhindern... ja... was Gutes!

**SK:** Ich möchte noch einmal auf den Versicherungsschutz zurückkommen. Wissen Sie, wie viel Prozent der Prostituierten in Deutschland etwa arbeitslosen-, renten-, und sozialversichert sind? Eine Krankenversicherung ist ja mittlerweile verpflichtend...

**A:** Was ja auch nicht alle machen... Es heißt ja immer, dass es 80% Migrantinnen in der Prostitution sind und nur 20% Deutsche. Nein... ich wage, das nicht zu sagen.

**B:** Laut unserem Erkenntnisstand ist das nicht so. Der Anteil von deutschen Frauen ist deutlich höher. Das schwankt. Gerade der Anteil der Frauen aus Osteuropa schwankt, der ist immer sehr unterschiedlich. Es schwankt darin, welche Staaten, von wo die Frauen herkommen, gerade aktuell sind, wie lange sie bleiben und so. Es gibt Momente, da ist der Anteil von ausländischen Frauen deutlich höher, es gibt auch teilweise Zeiten, da sind es so 50-50, ein bisschen mehr ein bisschen weniger.

**A:** ...Aber Rentenversicherungen sind eher selten...

**B:** ...Rentenversicherungen sind eher selten, weil die wenigsten Frauen wirklich angestellt arbeiten. Ich würde immer noch sagen, 85% der Frauen mindestens arbeiten freiberuflich, selbstständig, also nicht in einem festen Arbeitsverhältnis.

**A:** Da beißt sich die Katze auch in den Schwanz. Mein Bestreben ist immer, wenn Frauen neu in die Prostitution einsteigen und wir Kontakt mit ihnen haben, dann führen wir mit ihnen ein sogenanntes Erstgespräch und dann ist ein Thema zum Beispiel: „Ist das Ihre Arbeit?“. Wenn die Frau das als ihre Arbeit anerkennt, dann tut sie auch was, was andere Arbeitnehmer auch tun; sich einen Zeitplan machen, also „ich geh von dann bis dann“, und sich auch übers Geld und über die Zukunft Gedanken machen. Wenn eine Frau sagt, ich mach das nur für drei Monate oder mal eben so, akzeptiert sie das nicht als Arbeit in dem Sinne und dann muss sie auch nicht an soziale Sicherung für die Zukunft denken, weil das ist ja nicht, was ich arbeite. Da bedingt das eine das andere; so lange immer gesagt

wird, „Prostitution ist keine Tätigkeit wie eine andere auch und es ist keine Arbeit, keine richtige“ und so weiter, hat die Frau es auch leichter, wenn sie einsteigt, zu sagen, „ach, ich mach das ja nur mal eben so“, um, was weiß ich, Schulden abzubauen oder weil sie gerade nichts anderes findet oder so. Die eigene Einstellung der Frau zu dem, was sie tut, Arbeit oder nicht, ist ganz entscheidend dafür, ob sie für ihre Rente und wirklich für ihre Zukunft sorgt, so wie andere Arbeitnehmer auch. Das hängt aus meiner Sicht sehr eng zusammen, ja.

**SK:** Und ist die Ansicht, dass Prostitution ein normaler Beruf und... ja... Arbeit ist, unter Prostituierten eher weniger verbreitet? Oder – falls man das so verallgemeinernd beantworten kann: Wie weit sind Prostituierte in ihrer Selbstanerkennung als Erwerbstätige, als gesellschaftlich integrierte Erwerbstätige?

**A:** Weniger... Die sind auch so erzogen wie wir, sag ich mal (*lacht*)... mit der Doppelmoral. Wir haben Frauen, die haben Kinder, die sagen natürlich, „ich möchte nicht, dass mein Kind das vorläufig nicht erfährt, weil ich will nicht, dass es im Kindergarten oder in der Schule ‚Hurensohn‘ genannt wird“ ... also wird sowieso immer verwendet als Schimpfwort und wenn das noch einen realen Hintergrund hat, das ist schwer für Frauen. Aber: Das gibt es immer mehr, ja.

**SK:** Ich möchte noch einmal auf die Beschäftigungsverhältnisse zurückkommen: Worin sehen Sie einen Nachteil für jene Sexarbeiterin, die ein geregeltes Beschäftigungsverhältnis mit Arbeitsvertrag eingeht gegenüber der, die selbstständig arbeitet?

**A:** Ich kann mir gar nicht vorstellen, dass die angestellt sind, so wie du und ich und all das machen müssen, was der Betreiber sagt. Das kann ich mir für die Prostitution gar nicht vorstellen. Aber nur selbstständig halte ich auch für nachteilig. Ich kann mir eine Mischform vorstellen. Es gibt ja Bordelle, die sagen, „für jeden Tag, den du kommst, bekommst du 50 Euro“, sagen wir mal, ich glaube das kommt ungefähr hin... oder 30 Euro... Also, dass die einen Grundgehalt zahlen... und dann... also der Laden braucht ja die Frauen... also beide profitieren ja voneinander... also diese Mischung: dass die Frauen einen Grundgehalt bekommen, wie Angestellte, plus dann mit dem Gast die Leistung und das Geld aushandeln. Aber dass es *nur* feste Anstellungen gibt, das kann ich mir im Moment nicht vorstellen. Für beide Seiten nicht. Also viele Bordellbetreiber sagen ja auch: „wenn ich die anstelle, sind sie einmal drei Tage da und dann sind sie sowieso vier Tage nicht da...“ Also da müsste sich noch viel tun bis beide Seiten da...

**SK:** ...einen gemeinsamen Mittelweg finden...

**A:** Ja.

**B:** Viele Frauen arbeiten auch im Bereich der Prostitution, weil es eben diesen großen Freiraum an Selbstbestimmung der Arbeitsbedingungen gibt. Also eine ganze Reihe von Frauen, die in der Prostitution arbeiten, arbeiten dort, weil sie nicht gerne eine Fünftageswoche haben, wo sie verpflichtend irgendwo sein müssen und wo dann die Arbeitszeit vorgeschrieben ist, wo sie sagen können, „heute habe ich keine Lust, heute komme ich nicht und morgen... komme ich auch nicht“ und dann ist sie wieder fünf Tage da und arbeitet nicht nur eine Schicht sondern eine Doppelschicht. Die haben die Möglichkeit, ihre Arbeitszeiten ganz selbstständig zu gestalten und wenn sie eine Festanstellung haben, das ist dann auch verpflichtend.

... (kurze Tonbandunterbrechung)...

**A:** ... und diese Hausfrauenprostitution, die wirklich jeden Tag mittags zwei Stunden gehen... es gibt ja wirklich so viel verschiedene Frauen und Zeiteinteilungsformen und so...

**SK:** Es gibt so viele Gesichter von Prostitution, da ist es auch schwierig von *der* Prostitution zu sprechen.

**A und B:** Ja.

**B:** Die Prostitution als solche gibt es wohl nicht mehr. Ich glaube, die Prostitution ändert sich mit jeder Frau, die darin arbeitet. Das wirklich alles sehr sehr individuell und es ist wirklich schwierig, so eine individuelle Struktur in ein gleichsames Gesetz zu pressen, ohne da irgendjemanden auf die Füße zu treten.

**A:** Und da sind eben auch Frauen, die sagen, „ich mache den Job nicht gerne, aber ich mache ihn lieber als was anderes“, oder „was anderes kann ich nicht“ also es sagen ja nicht alle, die nicht gezwungen werden, „das ist mein Traumjob“, aber sie machen es trotzdem freiwillig ... und das macht auch die ganze Palette aus.

**SK:** Ich denke, da sieht es in vielen anderen Berufsbereichen nicht anders aus. Wie Sie vorher schon einmal kurz angesprochen haben; die Kassiererin zum Beispiel; ist die am liebsten in ihrem Leben Kassiererin?

**A und B:** Genau. Ganz genau.

**SK:** Es ist vorher auch das Thema Migration in der Prostitution angesprochen worden. Migrantinnen werden bewusst aus dem ProstG ausgeschlossen. Immigrantinnen haben aber einen großen Anteil in der Prostitution. Sehen Sie hier Prostitutionspolitik stark verwoben mit Einwanderungspolitik?

**A:** Ich sehe nicht, dass Migrantinnen ausgenommen sind, sondern es werden da Migranten behandelt wie in jedem anderen Gewerbe auch. Ob es polnische Männer sind, die auf den Bau wollen, oder polnische Frauen, die in die Prostitution wollen; sie haben die gleichen ...

**B:** ...Schwierigkeiten...

**A:** ...Rechte oder Schwierigkeiten, ganz genau, ja. Da ist es völlig wurscht, was sie machen. Da wird's als *Arbeit* angesehen und EU-Bürger...je nachdem woher sie kommen... dürfen sich hier selbstständig machen und dann können sie als Pflegerin arbeiten, Hauspflege machen, Krankenpflege, Altenpflege oder Prostitution, das ist egal [*gemeint sind BürgerInnen aus Bulgarien und Rumänien. Für diese ist der deutsche Arbeitsmarkt noch bis 2014 verschlossen. Für eine Anstellung benötigen sie eine Arbeitsgenehmigung-EU (vgl. Pates 2009:51). BürgerInnen aus allen anderen EU Staaten dürfen ein angestelltes Beschäftigungsverhältnis ohne Arbeitsgenehmigung-EU eingehen, S.K.]*. Frauen aus Lateinamerika, unter anderen, dürfen hier gar nichts arbeiten, auch nicht in der Prostitution, da ist es gleich. Das ist kein Unterschied zwischen Prostitution und anderen Berufen. Da geht's um Arbeitsrecht [*BürgerInnen aus Ländern außerhalb der EU und aus Ländern, die ein Assoziierungsabkommen mit der EU haben, brauchen eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis, wollen sie selbstständig oder angestellt arbeiten. Für sie gilt das Aufenthaltsrecht (Vgl. Pates 2009), S.K.]*.

**SK:** Sehen Sie trotzdem die Gefahr, dass jener Bereich der Prostitution, in dem Migrantinnen arbeiten, in einen Dunkelbereich abdriftet, der einer Regulierung und Kontrolle entrinnt?

**A:** Nein, nicht unbedingt...

**B:** Es gab immer Migrationsbewegung in Prostitution, es gibt immer noch Migrationsbewegung in Prostitution, es wird sie weiter geben. Ich denke, je stärker man versucht, Sachen zu beschränken, desto mehr tritt dieser Bereich Menschenhandel (?) Prostitution in den Hintergrund. Es wird immer schwieriger, Leute, die nicht auf legaler Basis hier arbeiten, irgendwie zu erreichen. Für uns. Für uns geht's um die Gesundheit der Menschen, die in der Prostitution arbeiten. Wenn die Frauen oder auch Männer nicht in einem legalen Bereich arbeiten, ist es natürlich schwierig, dass das Gesundheitsamt mit ihnen reden kann. Also es wird immer Wege finden, Menschen, die nicht legal in der Prostitution arbeiten, vor dem Auge des Gesetzes zu verstecken oder der Hand des Gesetzes zu entziehen. Also das gibt es immer. Das kann aber nicht unser Wille sein. Und von daher muss man auch sehen, dass so eine Verschärfung des Prostitutionsgesetzes... (*stockt*)

**A:** ... Wir haben immer schon Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung in der Prostitution gehabt. Die sogenannten Illegalen haben wir immer schon mal gesehen oder die sind abgehauen, wenn wir



gekommen sind. Heute sind ja viele, die früher illegal waren... Polen... legal, durch die EU. Und sie sehen immer, wer in Europa gerade am ärmsten ist... die finden wir in der Prostitution. Jetzt sind es Bulgarien und Rumänien. Aber sie sind ja legal hier und von daher treffen wir sie überall in der Prostitution. Die Wirtschaft des Landes kann man hier ablesen. Aber sie sind legal. Ob sie wirklich alle selbstständig hier arbeiten... ich weiß es nicht. Aber sie haben Papiere.

**SK:** Was sagen Sie zu der 2001 durch das Infektionsschutzgesetz abgeschaffenen Pflichtuntersuchungen?

**B:** Also in Berlin war es ja schon lange, so dass diese Pflichtuntersuchung eh schon keine Pflichtuntersuchung mehr war. Also die Berliner Linie sagte, wenn die Frau alt genug ist, sich zu entscheiden, dass sie in der Prostitution arbeitet, dann ist sie auch alt genug zu bestimmen, was sie mit ihren Körper macht. Und es sind ja nicht die Frauen, die sich gegenseitig anstecken, sondern es sind ja eigentlich die Freier, die die Infektionen mitbringen. Also von da her wäre eigentlich der Zwang der Freier sich untersuchen zu lassen genauso zu sehen, weil das (?) des Geschlechtskrankheitengesetzes sagt, dass Leute, die häufig wechselnden Geschlechtsverkehr haben, sind verpflichtet, sich untersuchen zu lassen. Ergo auch die Freier. Es stand nirgends wo was von Prostituierten. Von da her wurde es einfach so ausgelegt. Und dieser Zwang zur Untersuchung fördert einfach nur eine Scheinsicherheit. Das heißt, die Frauen gehen regelmäßig zur Untersuchung, das heißt, sie sind nicht krank. Da kommt 'ne Frau morgens zur Untersuchung, hat die Untersuchung mit Bravour bestanden, hat keine Infektionen, geht zur Arbeit, der erste Kunde den sie hat, hat Tripper und der nächste holt sich das dann bei der Frau ab, weil wenn die Frauen regelmäßig untersucht werden, muss man ja nicht mit Kondom arbeiten, weil die sind ja alle sauber. Und das ist diese Scheinsicherheit, die dadurch gefördert wird. Das ist weder ein Vorteil für die Frauen, noch ist es ein Vorteil für die Männer.

**A:** Wir haben hier Akten von Frauen, die zehn Jahre zur Untersuchung kamen und kein einziges Mal eine Krankheit hatten sondern nur der Pflicht nachkommen mussten. Die Wartezimmer waren voll, es war Fließbandarbeit, es war zack zack zack. Zur Beratung, zum Gespräch blieb wenig Zeit. Und das alles mit dem Effekt, dass die Männer sagten, „warum soll ich ein Kondom benutzen?“. Nein, wir sind dagegen! (*lacht*)

**B:** Ja, es wird wirklich so eine Scheinsicherheit verbreitet. Und der schwarze Peter, sag ich jetzt einmal so salopp, wird wieder den Frauen zugeschoben. Sie müssen dann wieder irgendwie darauf drängen, dass die Männer das Kondom benutzen, weil „warum denn? Die haben ja diesen amtlichen Stempel, alle sauber, alles gut, alles schön“.

**A:** Es wird ja gerade versucht, das wieder einzuführen und es gibt da verschiedenen Gruppen, die sich vehement versuchen dagegen zu wehren.

**SK:** Welche Gruppen sind es, die diese Wiedereinführung vorantreiben? Sehen Sie da einen Komplotz zwischen Strafermittlung, sprich Polizei, und Gesundheitsgesetzgeber? Also, dass es durch eine Pflichtuntersuchung auch eine Datenweitergabe gibt? Und beim Versuch der Wiedereinführung der Pflichtuntersuchungen auch der aktuelle Prostitutionsdiskurs eine Rolle spielt? Also der Fokus auf Menschenhandel und Strafverfolgung?

**B** (*eher verneinend*), **A** (*bejahend*)

**A:** Also die Gewerkschaft der Polizei ist da ja ganz stark. Die vertreten das ganz toll. Die sagen, wir haben keinen Zugang mehr und wenn die Frauen, die Opfer von Menschenhandel sind, auch zum Gesundheitsamt müssen, dann können sie sich dort wenigstens offenbaren, dass sie Opfer sind. Das werden sie nicht tun. Wenn sie uns als Mittel oder als Handlanger der Polizei sehen oder dass wir Daten weiter geben. Das wird keiner dazu bringen, dass wir das machen. Aber das ist schon aus der Ecke (*schaut fragend zu B*).

**B:** Ich weiß nicht so recht. In dem Paper (*deutet auf eine Broschüre, die mir A vorher gegeben hat*) steht ja auch drinnen, dass die Polizei sagt, das Problem sind ja eigentlich nicht die Frauen, sondern entweder die Zuhälter oder die Betreiber... Also ich glaub, es ist, also es ist schon eine unheilige Allianz aus ganz vielen Gruppierungen, die versucht mit dem Schild Prostitution wieder irgendwelche Sachen durchzudrücken. Ich weiß es nicht, denn es ist ja so offensichtlich, dass es nichts bringt. Und dieses Argument, dann müssen die Frauen, die illegal sind wenigstens zum Gesundheitsamt kommen... hab ich ja schon vorher, in den Jahren als es das Geschlechtskrankheitengesetz noch gab, hab ich ja schon gesagt, dass viele Frauen, die ohne Papiere hier waren, die nicht ganz freiwillig hier waren, in der Regel nicht zu den Untersuchungen bei den Gesundheitsämtern kamen. Selbst in den Bundesländern, wo es ganz rigide war, wo die Frauen, wenn sie in einer Bar oder in einem Bordell arbeiten wollten, sich vorher beim Gesundheitsamt anmelden mussten. Da gab es ja noch diese mehr oder weniger nicht offiziellen Prostitutionseinrichtungen, wo dann irgendwelche Hausbesuchagenturen arbeiteten und da kann ich ja auch wunderbar Frauen verstecken, die offiziell sind, da hab ich zwei, drei Frauen, die ganz legal arbeiteten und fünfundzwanzig, die nicht legal sind in der Hinterhand. Das kann ich ja nicht kontrollieren, weil es ja keinen Ort gibt, wo ich hingehen kann und sagen, „ihr arbeitet jetzt alle hier“, sondern die werden dann vielleicht einmal angerufen oder auch nicht und... ja.

**A:** Ich glaube, dass wir weniger erreichen mit der Zwangsuntersuchung als jetzt.

**B:** Ja. Es kommen eben auch Frauen ohne legalen Status zu uns zu Untersuchung. Wenn das dann verpflichtend würde und wir auch noch verpflichtet wären, die Daten weiterzugeben, könnte man das vergessen.

**SK:** Zusammenfassend und ganz offen gefragt, warum versagt das ProstG bei der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten? Wer oder was trägt die Schuld?

**A:** Ich will nicht sagen, dass es versagt. Ich bin eine Anhängerin des ProstG, aber es muss weiter gemacht werden. Ich behaupte, dass damals die Politik, also die Parteien, die Linke wollte was, die Grünen wollten was, die SPD wollte was, dass die sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt haben, logischerweise. Oder auf den größten, oder wie auch immer, jedenfalls sie wollten nicht, dass die nächste Wahl verhindert, dass überhaupt was passiert und das stand auf der Kippe und darum ist es dieser Kompromiss und nach der Wahl haben sie alle andere Dinge eher auf der Agenda gehabt und deswegen stockt es, es geht leider nicht vorwärts. Aber ich möchte auch nicht dahinter zurückfallen. Wir haben jetzt Frauen, die älter sind, die gehen zum Jobcenter und sagen, „ich arbeite als Prostituierte und verdiene nicht genug“. Das wäre früher undenkbar gewesen. Und sie werden dann in Ruhe gelassen mit der Arbeitssuche, weil sie die 15 Stunden Woche erfüllen und das sind Sachen, die finde ich wirklich gut. Wirklich gut. Dass es nicht toll ist, das ist gar keine Frage, aber ich sage nicht, es sei ein Flopp.

**B:** Ich glaube auch, dass das ProstG der Anfang war, aber es ist eben bei dem Anfang geblieben. Man hat. All die Nachfolge, die Gesetzesangleichungen hätten passieren müssen, haben aber nicht stattgefunden.

**SK:** ...Durchführungsrichtlinien...

**B:** Durchführungen, genau, Angleichungen im Gewerberecht, Angleichungen im Baurecht, Berufsgenossenschaften, Interessenvertretung und so weiter. Das sind alles so Sachen, wo nichts passiert ist.

**SK:** Und durch den Prostitutionsdiskurswechsel, von dem wir vorher gesprochen haben, wird es wahrscheinlich in nächster Zukunft nicht zu diesen Durchführungsrichtlinien und Gesetzesangleichungen kommen?

**A:** Der Bundesrat, also wo die ganzen Bundesländer drin sitzen, hat gerade einen Antrag an die Bundesregierung gestellt – und da sind sie sich noch nicht sicher, welches Ministerium das bearbeiten soll; das Wirtschaftsministerium, das Arbeitsministerium, das Frauenministerium, das Gesundheitsministerium – für ...

**B:** ... Verpflichtung des Kondomgebrauchs im Bereich der Prostitution...

**A:** ... Ja, das ist das eine und wie heißt das andere? ... Ach, jetzt fällt mir der Satz nicht ein... Wie die Prostitutionsgaststätte sein soll, was sie für Voraussetzungen erfüllen müssen... Zulassungen und solche Sachen. Und da soll was erarbeitet werden. Also es ist schon immer noch was im Gange.

**B:** Aber das ist wieder eher so ein ‚back roll‘, weil da soll festgeschrieben werden, welche Voraussetzungen nötig sind, damit eine Erlaubnis erteilt wird, aber es werden nur wieder die Pflichten genannt und es werden keine Rechte genannt. Ich denke, das ist auch so eine Sache. Gesetze müssen Pflichten aber auch Rechte definieren. Und wenn ich nur Pflichten definiere... Aus einer Pflicht muss auch ein Recht hervorgehen. Wenn ich die Pflicht habe, das zu machen, dann muss mir daraus auch ein Recht entstehen, dass, wenn ich das mache, ich dann auch dafür anerkannt werde.

**A:** Genau. (*sucht währenddessen in ihren Akten*) „Stärkere Reglementierung des Betriebs von Prostitutionsstätten“, vom Februar 2011. Da muss man noch gucken, wo das hinführt.

**SK:** Weil Sie soeben die fehlenden Rechte angesprochen haben. Ich denke, dass die fehlende Rechtssicherheit für ProstitutionsstättenbetreiberInnen auch ein Grund dafür ist, dass diese ungerne Arbeitsverträge abschließen. Denken Sie, ProstitutionbetreiberInnen arbeiten heute noch immer mit der Angst im Hinterkopf, ihr Betrieb könnte jederzeit wegen Zuhälterei oder Gewerbeunzucht geschlossen werden?

**A:** Förderung von Prostitution war früher leichter. Das ist durch das ProstG erschwert worden. Und das Gesetz zur sexuellen Selbstbestimmung... da hat sich ja auch einiges getan. Das ist eher schwerer geworden. Die Schließung von Bordellen passiert eher, weil sie im falschen Gebiet sind. Nirgends wird geklärt was ‚milieubedingte Begleiterscheinungen‘ sind. Es wird immer gesagt, Drogen und Waffen und so weiter, aber nirgends wird es genau ausgeführt... da ist es eher so...ja? Aber nicht Zuhälterei... das war vor dem ProstG sogar leichter, Zuhälterei. Da war ja schon zu sagen, „kommt um acht und geht um zwei“ schon Zuhälterei.

**B:** ...ja, das war schon Zuhälterei. Ich glaube auch nicht, dass, wenn die Gesetze im Sinne der Verbesserung... im Sinne des ProstG, angeglichen werden, dass dadurch mehr Frauen fest angestellt arbeiten würden. Es würde einfach eine allgemeine Rechtssicherheit, wie mit Prostitutionsbetrieben umgegangen werden soll, entstehen. Denn im Moment versucht jedes Bundesland für sich, irgendwie irgendwelche Richtlinien für sich zu erarbeiten, oder auch nicht, und selbst innerhalb eines Bundeslandes gibt es teilweise unterschiedliche Herangehensweisen. Also es gibt weder eine Rechtssicherheit für die Frauen noch für den Betreiber, sondern es ist oftmals so, „hm, was muss ich denn hier leisten und was muss ich da leisten“. Ich denke, es soll ein ganz klares Regelwerk geben: das und das muss so sein und das und das kommt (folgt?) daraus.

**A:** Es wär ja eine Möglichkeit, zu probieren. Es könnten ja dann einige Bordelle hingehen und sagen, ich stelle alle Frauen für vier Stunden an und wenn sie sechs Stunden arbeiten, ist es ihr eigener Verdienst. Es wären ja für Phantasien keine Grenzen gesetzt. Jetzt ist alles so unsicher, ja.

**SK:** Das müsste auf Bundesebene geschehen...

**A:** Ja.

**SK:** ...aber viele Kompetenzen liegen hier im Länder- und Kommunenbereich...

**A:** Das Gewerberecht ist Länderrecht, ja. Baurecht ist Bundesrecht. Aber man könnte hier schon in der Bund-Länder-Kommission mehr verabreden.

**SK:** Nun zur allerletzten Frage. Was sagen Sie zu den Pauschalbesteuerungen von Prostituierten?

**A:** Ungerecht. Es ist ungerecht, weil die Summe von 30 Euro pro Tag in Berlin lässt Halbtagskräfte, lässt Frauen, die nur zwei Stunden arbeiten, außen vor. Und viele Frauen denken auch – und das ist finde ich auch ein Betrug – dass sie mit der Bezahlung der 30 Euro raus sind. Aber sie müssen ja am Jahresende trotzdem mit ihrem Laden (?) eine Steuererklärung machen und deswegen ist es Vortäuschen falscher Tatsachen. Die fallen ja teilweise vom (?) wenn sie hören, dass sie das trotzdem machen müssen und sie zahlen halt lieber die 30 Euro nach dem Motto „dann erfährt mein Mann nicht was ich mache“ oder so was und so das finde ich nicht richtig. Und es gibt sonst kein Gewerbe ... und das ist wieder genau der Unterschied... da wird wieder eine Sonderregelung für Prostitution gemacht. Nirgends wo anders wird das gemacht! Also ich finde das nicht richtig. Wir haben auch Frauen, die sagen, „der Betreiber bei dem ich arbeite, der kennt mich nur unter Lilly und denkt ich bin 20 Jahr alt, dass ich schon 30 bin geht ihn gar nichts an“ und die müssen da die ganzen Daten angeben, die wollen teilweise gar nicht, dass der Bordellbetreiber weiß, wo sie wohnen und da sagen viele, „Das mach ich nicht mit“, die zahlen dann lieber gar nicht und ja... Also nein, ich finde das nicht richtig.

*(anklingende Abschlussworte, allgemeines Geplauder)*

**A:** ... hier in Berlin, wir haben vier solche Gesundheitszentren. Also wir haben schon eine große öffentliche Szene, sag ich jetzt einmal, die an die Orte der Prostitution geht. München hat *ein* Gesundheitsamt, Köln hat einen großen Straßenstrich, Nordrhein-Westfalen ist aber auch relativ liberal, nenne ich es jetzt einmal, ja... Dortmund, ja, auch... Da hat eher Süddeutschland eine andere Blickrichtung... Trotzdem gibt es auch Frauen, die sagen, „in Berlin ist ganz wenig zu verdienen, wenn wir mal richtig gut verdienen wollen, müssen wir nach Süddeutschland gehen, dort wird mehr bezahlt“. Es ist auch teilweise härter, die arbeiten dann wirklich zwanzig Stunden, zum Beispiel. Da

machen sie eine Woche und können dann wieder drei Wochen davon leben. Also das ist total unterschiedlich. Also es ist wirklich...

**SK:** ...ein komplexer Bereich...

**A und B:** Ja sehr.

*(Ich bedanke mich für das Interview. Verabschiedung)*

### 9.1.2 Interview 3

Interviewform: Emailinterview  
Verein Madonna e.V., Bochum  
Datum: 19.05.2011

#### A. Offene Fragen/Einstiegsfragen

**1. *In wieweit hat es die deutsche Prostitutionspolitik, ihrer Meinung nach, verdient als ‚liberal‘ bezeichnet zu werden?***

**Interviewpartnerin (IP):** Die Prostitutionspolitik ist weniger liberal. Das Gesetz von 2001 ist dem gesellschaftlichen Meinungswandel gefolgt, hat Prostitution vom Verdikt der Sittenwidrigkeit befreit, die Organisation der Prostitution erlaubt und prinzipiell abhängige Beschäftigungen ermöglicht. In der Begründung wird jedoch klar gesagt, dass nicht die Prostitution gefördert oder die Situation der Organisatoren verbessert werden soll, sondern die der Prostituierten. Der Schwerpunkt „Ausstieg“ machte deutlich, dass immer noch erreicht werden soll, dass Prostituierte ihre Tätigkeit aufgeben. Das ist nicht liberal, sondern paternalistisch.

Die Politik der Bundesregierung ist nur scheinbar liberal. Sie hat in ihrem Bericht zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes festgestellt, dass Prostitution wie jede andere dauerhaft auf den Erwerb des Lebensunterhalts gerichtete Tätigkeit den Schutz des Artikels 12 Grundgesetz genießt. Davon abweichend kann sie sich nicht entscheiden, Prostitution als Erwerbstätigkeit zu behandeln und ihr einen Weg ins Wirtschaftsleben zu bahnen. Stattdessen wurden bald nach dem Prostitutionsgesetz Forderungen nach Freierbestrafung und verstärkter Kontrolle laut.

**2. *Wie ist es um die Arbeits- sowie Lebenssituation von Prostituierten in Deutschland beschaffen? (Miserabel, besser als vor 2002/schlechter als vor 2002, gut, sehr gut?)***

**IP:** Das Entgelt kann eingeklagt werden (hat symbolische, aber nur geringe praktische Relevanz, weil Vorkasse gemacht wird), die Organisation der Prostitution ist erlaubt. Gute Arbeitsbedingungen

können nicht mehr inkriminiert werden. Prinzipiell ist das als Verbesserung zu sehen. Tatsächlich aber wird die Branche nach wie vor diskriminiert, mit Kontrollen und Razzien überzogen und werden die Prostituierten in ihrer Berufswahl und Berufsausübung eingeschränkt.

**3. Was fällt Ihnen zur von der deutschen Bundesregierung noch immer grundsätzlich angezeifelten Freiwilligkeit der Prostitutionsausübung ein?**

**IP:** Die Regierung will wieder gewählt werden. Prostitution zu befürworten ist in den Kreisen ihrer Klientel unpopulär.

**B. Arbeits- und Lebensbedingungen**

**1. Welcher Bereich\* innerhalb der Arbeits- und Lebensbedingungen ist, Ihrer Erfahrung gemäß, der miserabelste? \*Bereiche = Hygiene, Gesundheit, sexuelle Selbstbestimmung, Sozialversicherungsschutz, Ausbeutung.**

**IP:** Kommt auf die Arbeitsplätze an. Wo die Konkurrenz unter den Sexarbeiterinnen groß ist, verschlechtern sich die Bedingungen. Wenn die Bordelle die Zimmer nicht vermieten können bzw. die Clubs keine Mitarbeiterinnen gewinnen können, verbessern sich die Konditionen. Das ist nicht anders, als in anderen Branchen.

Schlechte Bedingungen finden vor allem Frauen in prekären Lebensverhältnissen vor. Sie willigen in Niedrigentgelt ein, zahlen hohe Mieten und Abgaben, nehmen lange Arbeitszeiten und schlechteres Umfeld in Kauf, sind auf HelferInnen angewiesen usw. Alle Mechanismen des „freien Marktes“ setzen sich in der Prostitution ungehemmter durch, weil hier regulierende Instanzen fehlen, z.B. Interessensvertretungen, Standards, öffentliche Transparenz. Insofern blühen hier Ausbeutung und manchmal das Recht des Stärkeren. Das ist in anderen Wirtschaftszweigen auch zu beobachten, z.B. im Baubereich, in Gaststätten, wo MigrantInnen zu schlechtesten Bedingungen beschäftigt werden.

**a. In welchem Bereich besteht der dringendste Verbesserungsbedarf?**

**IP:** Legalisierung von Migrantinnen mit ungesichertem Aufenthalt.

**b. In welchem Bereich konnten durch das ProstG (oder ohne) Verbesserungen erreicht werden?**

**IP:** Alle Betriebe, die Frauen gute Arbeitsbedingungen bieten wollen, dürfen das seit dem Prostitutionsgesetz ungestraft. Das schafft vor allem Verbesserungen im Bereich Hygiene, Gesundheit und Ambiente. Der Zugang zur Krankenversicherung hat sich über die

Versicherungspflicht auch für Selbständige verändert. Die Krankenkassen dürfen Prostituierte nicht mehr ablehnen.

**2. *Schätzungsweise: Wie viel % der Prostituierten in Deutschland sind derzeit kranken-, renten-, und arbeitslosenversichert?***

**IP:** Versichert werden nur abhängig Beschäftigte. Davon gibt es in der Prostitution verschwindend wenige.

**3. *Was hindert (selbstständige) Prost. daran, eine Sozial-, Renten- und Arbeitslosenversicherung abzuschließen?***

**IP:** Diskriminierung, Stigmatisierung, Tradition, mangelnde Informationen hindern sie, Möglichkeiten der Versicherungen für Selbständige in Anspruch zu nehmen. Viele Prostituierte sind über ihre Ehemänner, staatliche Transferleistungen oder andere Beschäftigungen versichert. Migrantinnen ist der Zugang nach wie vor erschwert. Manche EU-Zugehörige erhalten von ihren Versicherungen im Heimatland keine europäische Versicherungskarte.

**4. *Worin sehen Sie einen Nachteil für jene Sexarbeiterin, die ein geregeltes Beschäftigungsverhältnis mit Arbeitsvertrag eingeht gegenüber der, die selbstständig arbeitet?***

**IP:** Sehe keine Nachteile. Es kommt auf die Vorstellungen und Wünsche der Frauen an. In der Praxis gibt es kaum Vergleichsmöglichkeiten. Auf Seiten des möglichen Arbeitgebers ergeben sich Nachteile: Das Weisungsrecht ist eingeschränkt. Eine Angestellte könnte jederzeit kündigen.

**5. *Welchen (Un)Sinn machen Ihrer Ansicht nach gesetzlich vorgeschriebene Pflichtuntersuchungen für den Gesundheitsschutz von Prostituierten?***

**IP:** Pflichtuntersuchungen machen keinen Sinn, sind eher kontraproduktiv. Sie schaffen eine Scheinsicherheit für Sexarbeiterinnen und Kunden. Sie unterstellen zudem, dass Sexarbeiterinnen nicht eigenständig Sorge für ihre Gesundheit tragen können.

**a. *Sehen Sie in einer Pflichtuntersuchung (die in D ja 2001 durch das Impfschutzgesetz abgeschafft wurde) einen Komplott zwischen Straßermittlung/Polizei und Geschlechtskrankheiten-Gesetzgeber?***

**IP:** Nicht unbedingt. Die Ordnungs- und Polizeibehörden begründen ihren Wunsch nach Wiedereinführung der Pflichtuntersuchungen mit besseren Ermittlungsmöglichkeiten. Es gibt aber durchaus Verfechterinnen von Pflichtuntersuchungen, die Straßermittlung und Gesundheitsvorsorge



strikt trennen wollen. Pflichtuntersuchungen können aber nur durchgesetzt werden, wenn persönliche Daten erfasst werden. Insofern eröffnen sich hier immer Zugriffs- und Kontrollmöglichkeiten.

C. Warum wirkt das ProstG nur schwach?

**1. *Ganz offen gefragt: Wer oder was ist Ihrer Meinung nach in der Lage, die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prost zu verbessern?***

**IP:** Gesellschaftliche Wertschätzung, Einrichtung und Unterstützung von Interessensvertretungen, die miteinander Arbeitsbedingungen und Standards aushandeln. Abbau der strafrechtlichen Kontrolle. Einbeziehung der Sexarbeit ins Wirtschaftsleben.

**2. *Warum besteht Ihrer Ansicht nach kein Wille der Bundesregierung, Umsetzungsrichtlinien zum ProstG an die Länder und Kommunen zu erlassen?***

**IP:** Sexarbeit ist ein brisantes Terrain für Politiker. Wer sich hier aus dem Fenster hängt, gerät leicht ins politische Abseits. Es gibt national und international starke Prostitutionsgegner, die beharrlich Sexarbeit mit sexualisierter Gewalt vermischen. Sex and Crime sind die beliebtesten Themen der Medien. Niemand ist an seriöser Berichterstattung interessiert. Solange es keine starke Interessensvertretung von SexarbeiterInnen und BetreiberInnen von Prostitutionsbetrieben gibt, werden Politiker nicht offensiv die Interessen der SexarbeiterInnen bzw. dieser Wirtschaftsbranche vertreten.

**a. *War die Verabschiedung des ProstG nur ein halbherziger Ansatz und kein politischer Wille zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prost?***

**IP:** Das Prostitutionsgesetz war der vorläufige Abschluss der Auseinandersetzung um die Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung der Sexarbeiterinnen. Die Hurenbewegung hatte in den 1980er und 1990er um ein Gesetz gekämpft, das SexarbeiterInnen mit anderen Erwerbstätigen gleichstellen sollte. Ihr Vorschlag sah die Eingliederung in das Dienst- bzw. Arbeitsrecht vor. Alle einschränkenden Verordnungen und Gesetze wie Sperrgebietsverordnungen, Zuhälterparagraphen, Werbeverbot, etc.. sollten gestrichen werden.

Das ProstG hat von diesen Forderungen fast nichts aufgenommen, weil dafür keine politische Mehrheit zu finden war. Die Hurenbewegung war zu schwach und wurde zu wenig von anderen politischen Kräften unterstützt.

**3. *Warum schafft es das ProstG nicht, die Arbeitssituation von Prost zu verbessern?***

**IP:** Weil es nicht darauf zielt, Prostitution anderen Erwerbstätigkeiten gleichzustellen.

**4. Denken Sie, dass Prostituiertenberatungsstellen den Fehler machen, zu wenig auf das Empowerment von Prostituierten hinzuarbeiten und diese stattdessen ihr Engagement auf Ausstiegsförderung und Strafverfolgung legen?**

**IP:** Mag für einige Beratungsstellen zutreffen, vor allem solche, die eher mit drogengebrauchenden Frauen oder Minderjährigen arbeiten. Viele Beratungsstellen engagieren sich für die Interessen der SexarbeiterInnen. Sie haben sich zu diesem Zweck auf nationaler Ebene zu einem Dachverband zusammengeschlossen (bufas e.V.).

Es ist auch zu bedenken, ob nicht Fachberatungsstellen die falsche Adresse für diese Bemühungen sind. Sie sollen SexarbeiterInnen in prekären Lebenssituationen beraten. Meist werden sie von Geldgebern auf Ausstiegsberatung verpflichtet. Oft lernen sie nur SexarbeiterInnen kennen, die große Probleme haben. Das verschließt oft den Blick für die Interessen der SexarbeiterInnen als Erwerbstätige. Sozialarbeit kann vom Grunde her nicht gewerkschaftliche Interessensvertretung sein.

Anders ausgedrückt: Was in der Sexarbeit fehlt sind gesellschaftliche Institutionen, die Arbeit und Markt regeln, wie Gewerkschaften, Berufsverbände, Unternehmerverbände, Kammern oder was auch immer. Dort, wo sich solche Institutionen rudimentär gründen, werden sie ausgegrenzt. Sie müssten in die Debatte um die Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation von SexarbeiterInnen hinein geholt werden.

**5. Welche politischen Maßnahmen sind nötig, um die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prost zu verbessern?**

**IP:** Siehe vorhergehende Antwort.

**6. Welche davon werden in welchen Kommunen umgesetzt?**

**IP:** Nirgendwo. Es gibt Kommunen mit Runden Tischen, an denen Behörden und Beratungsstellen über die Regulierung vor Ort verhandeln. In Dortmund werden bei bestimmten Fragen auch Betreiber hinzugezogen. In Bochum sitzen zwei Sexarbeiterinnen mit am Tisch. In Nordrhein-Westfalen werden beim Runden Tisch Prostitution auf Landesebene BetreiberInnen als ExpertInnen bei Bedarf hinzugezogen, zwei Sexarbeiterinnen nehmen als ständige Mitglieder teil. Sie sind aber nirgendwo tragende Instanzen für die Frage, was verbessert werden soll und wie das zu machen ist. Insofern setzen sich an allen Runden Tischen die Sichtweisen durch, die auf noch mehr Kontrolle bzw. „Verbrechensbekämpfung“ und Eindämmung der Prostitution zielen.

**7. In welchem Rechtsbereich steckt das meiste Potential zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten? Im/In der/den (bitte ankreuzen):**

- a. *Gewerbeordnung* **X**
- b. *Arbeitsstättenverordnungen* **X**
- c. *Zivilrecht* **X**
- d. *Strafrecht*

**8. Sind Änderungen in der Gewerbeordnung (Stichwort Konzessionierung) die Lösung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prost?**

**IP:** Nein. Bisher werden sie als zusätzliches Instrument zur Kontrolle von BetreiberInnen und Betrieben propagiert, keinesfalls als Angebot an die Branche, sich ins Wirtschaftsleben zu integrieren. Der ganze übrige Kontrollapparat soll beibehalten werden (Strafrecht, Ordnungswidrigkeitsrecht, Sperrgebietsverordnungen, Werbeverbot). Solange Prostitution kriminalisiert und stigmatisiert wird, werden sich die Arbeits- und Lebensbedingungen der Prostituierten nicht verbessern.

**9. Warum, denken Sie, hat der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht 2001 die selbstständige Prostitutionsausübung nicht als rechtmäßiges Gewerbe anerkannt?**

**IP:** Moralische Bedenken waren ausschlaggebend. Begründet wurde es damit, dass Prostitution eine hochpersönliche Dienstleistung ist. Das ist auch richtig. Die Einschätzung wird von vielen SexarbeiterInnen geteilt. Sie verlangen deshalb die Anerkennung als freiberufliche Tätigkeit. Dem wird nicht nachgekommen, weil damit nicht erwünschte Erleichterungen für die SexarbeiterInnen verbunden wären. Die Hurenbewegung hat in ihrem Entwurf eine Einordnung als Gewerbe abgelehnt.

**10. Tragen die Bundesländer und Kommunen die Schuld dafür, dass das ProstG nicht wirkt, da sie die durch das ProstG ermöglichte liberale Prostitutionspolitik nicht umzusetzen gewillt sind?**

**IP:** Klare Schuldzuweisungen sind nicht möglich. Die Einordnung der Prostitution ins Dienst- oder Arbeitsrecht wäre Sache des Bundes. Die Länder und Kommunen könnten in einigen Fragen vorgepreschen: z.B. Sperrgebietsverordnung, Baurecht. Es fehlt allen an politischem Willen. Auch viele BetreiberInnen sind eher am Status Quo interessiert, weil hier Extraprofite möglich sind.

**11. Ist der politische Fokus weg vom Strafrecht hin zum (positiven) Zivilrecht die Lösung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prost?**

**IP:** Ja.

Cc. Die Rolle des Prostitutionsdiskurses

**1. Ist das Thema Prostitution als Beruf von der politischen Agenda in Deutschland völlig verschwunden?**

**IP:** Nein, aber es ist in der Defensive.

**a. Wenn ja, ist die Prostitutionsdiskursänderung hin zum Frauenhandel und Opferschutz der Hauptgrund dafür?**

**IP:** Ja

**b. Welche weiteren Gründe fallen Ihnen für das Verschwinden von der politischen Agenda ein?**

**IP:** Siehe Antwort zu C2

**c. Wenn ja, ist das der Grund dafür, dass Durchführungsrichtlinien zum ProstG und eine liberale ProstG-Exekutive ausbleiben?**

**IP:** Ja

**2. Welche Faktoren führten Ihrer Ansicht nach zum politischen Diskurswechsel seitens des BMFSFJ weg vom Empowerment hin zum Opferschutz – hin zur Zentrierung der Opferrolle von Prostituierten und zur Kriminalität, in die Prost eingebettet zu sein gedacht wird?**

**IP:** Siehe Antwort zu C2

**3. Welche (partei)politischen Kräfte in D setzen sich für ein Empowerment der Sexarbeiterinnen ein?**

**IP:** Beratungsstellen für SexarbeiterInnen und deren UnterstützerInnen, kleine Teile der Frauenbewegung, Teile der GRÜNEN, Teile der LINKEN, kleine Teile der SPD.

**a. Wie stark/schwach sind diese innerhalb des deutschen politischen Systems?**

**IP:** Sehr schwach

**4. Ist Empowerment das ‚Wunderheilmittel‘, welches die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prost verbessern kann?**

**IP:** Es ist eines der Mittel.

**5. *Wie hoch/niedrig schätzen Sie die gesellschaftliche Akzeptanz des Berufes Prostituierte in Deutschland ein?***

**IP:** Wenn Signale gesetzt würden, wenn Sexarbeit rechtlich anderen Erwerbstätigkeiten gleichgestellt würde. 2001 hat ein Berliner Richter über 40 gesellschaftliche Institutionen zu ihrer Einstellung zur Prostitution befragt. Die Mehrheit war der Meinung, Prostitution sei ein zu akzeptierendes gesellschaftliches Phänomen. Seitdem wurde dieser Sichtweise systematisch entgegen gearbeitet und den GegnerInnen der Prostitution immer mehr Raum gegeben.

**a. *Ist die deutsche Gesellschaft so weit, Prostitution als Berufsbild anzuerkennen?***

**IP:** Ja.

**b. *Sind die Sexarbeiterinnen selbst so weit, sich als normal Erwerbstätige anzuerkennen?***

**IP:** Ja.

**D. Beurteilung der deutschen Prostitutionspolitik**

**1. *Erkennen Sie in der deutschen Prostitutionspolitik seit 2002 eine Doppelmoral?***

**a. *Wenn ja, können Sie diese Doppelmoral näher erläutern?***

**IP:** Nicht erst seit 2002. Seitdem aber besteht sie vor allem darin, einerseits den Schutz des Grundgesetzes zu behaupten, andererseits Rechte und Interessen der SexarbeiterInnen populistischen Tendenzen zu opfern.

**2. *Verneinen Sie die Aussage, dass das ProstG eher Bordellbetreiberinnen sowie Zuhälterei stärke anstatt der Sexarbeiterinnen und somit persönliche Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutung eher fördere als verhindere?***

**a. *Wenn ja, warum?***

**IP:** Das ProstG legalisiert die Organisation der Prostitution und erlaubt günstige Arbeitsbedingungen. Das stärkt BetreiberInnen und SexarbeiterInnen. Ansonsten ist wenig geregelt. Mieten, Nutzungsbedingungen, Arbeitsbedingungen und Standards müssen unter den VertragspartnerInnen ausgehandelt werden. Je weniger dies öffentlich bzw. in dazu legitimierten Interessensvertretungen geschieht, je eher können schwächere Positionen ausgenutzt werden.

**b. *Wenn nein, warum stärkt das ProstG die Bordellbetreiberin/Vermieterin und nicht die Sexarbeiterin? Warum fördert es Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutung?***

*[Frage erübrigt sich mit Beantwortung der obigen, S.K.]*

## E. Abschluss

**1. Können Sie zum Abschluss die Schlüsselbegriffe und Schlagworte zusammenfassend wiederholen, welche Ihrer Ansicht nach die Lösung für die Verbesserung der Arbeitssituation von Prostituierten in Deutschland bedeuten?**

**IP:** Entstigmatisierung, Entkriminalisierung, Integration ins Wirtschaftsleben, Gleichstellung mit anderen Erwerbstätigkeiten und Wirtschaftszweigen, angemessene Strukturen: weg vom Strafrecht hin zum Wirtschafts-, Arbeits- und Vertragsrecht.

**2. Gibt es Ihrerseits noch zusätzliche Anmerkungen oder Hinweise, welche Sie mir mitteilen möchten?**

**IP:** Im Diskurs um Prostitution überkreuzen und vermischen sich Dimensionen von Arbeit, Sexualität, Migration und die damit jeweils verbundenen Vorstellungen von Selbst- und Fremdbestimmung. Selbstbestimmung ist in allen drei Bereichen heute eher nicht vorzufinden, wird aber zum Maßstab der „Willensfreiheit“ in der Prostitution erhoben. Für andere Erwerbstätigkeiten wäre ein solches Vorgehen unvorstellbar. Hier bedeutet Freiwilligkeit eine (wenn auch durch mancherlei gesellschaftliche oder persönliche Determinanten eingeschränkte) Wahl treffen zu können. Wenn diese Kriterien auch in der Prostitution herangezogen würden, wäre manches Problem gelöst.

**Die folgenden Fragen wurden in einem nachfolgenden Emailgespräch gestellt.**

## F. Fragen zur Sexarbeit als eingetragenes Gewerbe

**1. Es wird oftmals beklagt, dass die selbstständige Sexarbeit nicht als Gewerbe anerkannt wird. Welche Rechte entgehen selbstständigen SexarbeiterInnen, da sie oftmals nicht als Gewerbetreibende anerkannt werden?**

**IP:** Besondere Rechte sind damit nicht verbunden. Es wird ein Schein ausgestellt, dass ein Gewerbe beim Gewerbeamt angemeldet wurde. In manchen Regionen verlangen Zeitungen oder andere Werbeträger diesen Gewerbeschein, wenn Werbung geschaltet werden soll. Das kann aber umgangen werden, wenn eine Agentur zwischengeschaltet wird.

Die Hurenbewegung hat die Einordnung als Gewerbe abgelehnt, da Prostitution eine höchstpersönliche Dienstleistung sei, die in allen Merkmalen der Freiberuflichkeit entspricht. Freie

Berufe können sich auch in Wohngebieten niederlassen. Rechtsanwälte, Ärzte, Künstler etc. gehören dazu. (<http://www.freie-berufe.de/Abgrenzung-Freier-Beruf-oder.145.0.html> ). Steuerlich werden Prostituierte sehr wohl als Gewerbetreibende eingeordnet. Sie versteuern unter „Einnahmen aus Gewerbebetrieb“. Sie zahlen auch, wenn sie ausreichend einnehmen, Gewerbesteuer.

**3. *Stimmt es, dass die Sexarbeit auch nicht als 'Beruf' anerkannt wird (vgl. TAMPEP-Bericht 2009)? Wenn nein, welche Rechte entgehen der/dem Sexarbeiter/in dadurch***

**IP:** Um ehrlich zu sein, ich weiß nicht, was genau das bedeutet. Unter Beruf oder auch Erwerbstätigkeit wird einerseits eine Tätigkeit verstanden, mit der der Lebensunterhalt erwirtschaftet wird. Andererseits verstehen viele unter Beruf eine Tätigkeit, die eine Ausbildung verlangt. Letzteres ist Prostitution nicht. Nachteile ergeben sich dadurch, weil jede und jeder diese Tätigkeit ergreifen kann. Das schafft viel Konkurrenz. Ich finde das zurzeit zweitrangig. Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht zu den Auswirkungen des ProstG erkannt, dass Prostitution wie jede andere auf Dauer auf den Erwerb des Lebensunterhalts ausgerichtete Tätigkeit unter dem Schutz des Art. 12 GG (Recht, den Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen). Das ist wichtig. Wir wären froh, wenn dieses Recht den SexarbeiterInnen auch praktisch zuerkannt würde.

**2.1. *Was heißt es, in Deutschland, nicht als 'Beruf' anerkannt zu sein? Dass es kein eigenes Berufsgesetz gibt? Oder (wie Sie schrieben), dass die Sexarbeit nicht im Arbeitsrecht eingeordnet ist? Die letzte Behauptung ist mir deshalb unklar, da die abhängige Beschäftigung seit dem ProstG erlaubt ist und für jede/n abhängig beschäftigte/n Sexarbeiter/in die allgemeinen Bestimmungen des Arbeits- und Sozialrechts gelten (vgl. Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V.).***

**IP:** Stimmt: Wenn eine abhängige Beschäftigung vorliegt, greift das Arbeits- und Sozialrecht. Ich habe gemeint: Sexarbeit soll wie alle anderen Erwerbstätigkeiten durch das Zivil-, Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialrecht geregelt werden. Tarifparteien (Gewerkschaften, Berufsverbände, Unternehmerverbände usw.) sollen die näheren Bedingungen aushandeln. Alle Sonderparagrafen sollen fallen.

**G. Vom ersten Interview abgeleitete zusätzliche Fragen**

**1. *Denken Sie, dass die "Standards und Transparenz", die Sie für die Prostitutionsbranche fordern, über Regulierungen im Gewerberecht erreicht werden können?***

**IP:** Nein, jedenfalls nicht nur. Sie werden sich etablieren, wenn Prostitution als Erwerbsarbeit anerkannt wird. Dazu gehört auch die Einordnung der Betriebe in das Gewerberecht. Dazu gehört aber auch der Genuss aller Rechte und Pflichten anderer Gewerbetreibenden. Die in anderen Wirtschaftszweigen üblichen Institutionen müssten sich gründen können bzw. deren Gründung

müsste unterstützt werden (Unternehmerverbände, Interessensorganisationen von SexarbeiterInnen, Berufsverbände...). Ihnen müsste die gleichen Kompetenzen und Hoheiten zuerkannt werden, wie in anderen Wirtschaftszweigen. (Tarifhoheit z.B.). Davon sind wir weit entfernt. Alle Belange der Prostitution werden in Institutionen verhandelt, zu denen Unternehmen der Sexindustrie und Sexarbeiterinnen nicht geladen werden. Stattdessen sitzen dort Behörden, Polizei und NGO, die sich mit Menschenhandel befassen. Deshalb ist im Diskurs um die Regulierung der Prostitution auch lediglich von noch mehr Kontrolle (diesmal durch das Gewerberecht) die Rede, nicht von Integration ins Wirtschaftsleben.

**2.      *Meinen Sie mit "Einbeziehung der Sexarbeit ins Wirtschaftsleben", dass es neben Interessensvertretungen/Gewerkschaften/Kammern/etc., auch eine Gewerbeklasse mit gewerbespezifischen Standards für Bordelle und bordellartige Betriebe geben soll?***

**IP:** Gewerbeklasse verstehe ich nicht. Wenn Prostitution als Erlaubnispflichtiges Gewerbe eingestuft wird, muss formuliert werden, welche Voraussetzungen für diese Erlaubnis verlangt werden. Diese Voraussetzungen können ohne die Beteiligung der Betroffenen nicht definiert werden.

**3.      *Welche Vorteile hat die Sexarbeit als "freiberufliche Tätigkeit" gegenüber der Sexarbeit als "Gewerbetätigkeit"? Ist es in den meisten deutschen Kommunen nicht üblich, selbstständig SexarbeiterInnen als freiberuflich Tätige einzustufen?***

**IP:** Siehe oben.



## 9.2 Gegenüberstellung alter und neuer Gesetze

Gegenüberstellung der alten, vorher angewendeten Gesetzestexte und des seit 2002 gültigen Prostitutionsgesetzes	
Alte Gesetze	Neue und geänderte Gesetze
<p><b>Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)</b>  <b>§ 138 BGB</b> Sittenwidriges Rechtsgeschäft; Wucher  (1) ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig.  (2) Nichtig ist insbesondere ein Rechtsgeschäft, durch das jemand unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche eines anderen sich oder einem Dritten für eine Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu der Leistung stehen.  (Dieser Paragraph als solcher bleibt bestehen, ist aber nicht mehr anzuwenden.)</p>	<p><b>Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG)</b>  <b>§ 1</b>  Sind sexuelle Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt vorgenommen worden, so begründet diese Vereinbarung eine rechtswirksame Forderung. Das Gleiche gilt, wenn sich eine Person, insbesondere im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses, für die Erbringung derartiger Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeitdauer bereithält.  <b>§2</b>  Die Forderung kann nicht abgetreten und nur im eigenen Namen geltend gemacht werden. Gegen eine Forderung gemäß § 1 Satz 1 kann nur die vollständige, gegen eine Forderung nach § 1 Satz 2 auch die teilweise Nichterfüllung, soweit sie die vereinbarte Zeitdauer betrifft, eingewendet werden. Weitere Einwendungen oder Einreden sind ausgeschlossen.  <b>§3</b>  Bei Prostituierten steht das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen.</p>
Änderung des Strafgesetzbuches	
<p><b>§ 180 a StGB Förderung der Prostitution</b>  <b>(1)</b> Wer gewerbsmäßig einen Betrieb</p>	<p><b>§ 180 a StGB Ausbeutung von Prostituierten</b></p>

<p>unterhält oder leitet, in dem Personen der Prostitution nachgehen und in dem</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. diese in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden oder</li> <li>2. die Prostitutionsausübung durch Maßnahmen gefördert wird, welche über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit üblicherweise verbundenen Nebenleistungen hinausgehen,</li> </ol> <p>wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.</p> <p><b>(2)</b> Ebenso wird bestraft, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. einer Person unter achtzehn Jahren zur Ausübung der Prostitution Wohnung, gewerbsmäßig Unterkunft oder gewerbsmäßig Aufenthalt gewährt oder</li> <li>2. einen anderen, dem er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.</li> </ol>	<p><b>(1)</b> Wer gewerbsmäßig einen Betrieb unterhält oder leitet, in dem Personen der Prostitution nachgehen und in dem diese in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.</p> <p><b>(2)</b> Ebenso wird bestraft, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. einer Person unter achtzehn Jahren zur Ausübung der Prostitution Wohnung, gewerbsmäßig Unterkunft oder gewerbsmäßig Aufenthalt gewährt oder</li> <li>2. einen anderen, dem er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.</li> </ol>
<p><b>§ 181 a Absatz 2 StGB Zuhälterei</b></p> <p>(1) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. einen anderen, der der Prostitution nachgeht, ausbeutet oder</li> <li>2. seines Vermögensvorteils wegen einen anderen bei der Ausübung der Prostitution überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt oder Maßnahmen trifft, die den anderen davon abhalten sollen, die Prostitution aufzugeben, und im Hinblick darauf Beziehungen zu dem anderen unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.</li> </ol> <p>(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung eines anderen durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu dem</p>	<p><b>§ 181 a Absatz 2 StGB Zuhälterei</b></p> <p>Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit einer anderen Person dadurch beeinträchtigt, dass er gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung der anderen Person durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.</p>

<p>anderen unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen. (3) Nach den Absätzen 1 und 2 wird auch bestraft, wer die im Absatz 1 Nr. 1 und 2 genannten Handlungen oder die in Absatz 2 bezeichnete Förderung gegenüber seinem Ehegatten vornimmt.</p>	
<p><b>Quelle: Howe 2008:3 f.</b></p>	

## 9.3 Lebenslauf

# CURRICULUM VITÆ

**Silvia KNOLL**

---

### **Persönliche Daten:**

Geburtsdatum: 26. Mai 1988  
Geburtsort: Linz  
Staatsbürgerschaft: Österreich  
Beziehungsstatus: Ledig

---

### **AUSBILDUNG**

Seit März 08	<b>Bachelorstudium Transkulturelle Kommunikation Englisch Spanisch,</b> Universität Wien
2006-2011	<b>Diplomstudium Politikwissenschaften,</b> Universität Wien (Spezialisierungen: Internationale Politik und Europapolitik, 1.Studienabschnitt mit Auszeichnung bestanden, Diplomprüfungsthemen: Die Kopftuchpolitiken Frankreichs, Deutschlands und Österreichs, Die Außen- und EU-Politiken Schwedens und Österreichs ab 1945)
2002-2006	<b>Bundesoberstufenrealgymnasium Perg (Zweig Kunst und Medien)</b> Matura schriftlich in: Deutsch, Englisch, Spanisch und Mathematik Matura mündlich in: Psychologie/Philosophie, Spanisch und Chemie

---

### **BERUFS- und AUSLANDSERFAHRUNG**

Okt.-Nov. 11	bevorstehendes <b>Volontariat an der Österreichischen Botschaft</b> <b>Buenos Aires</b>
2.Nov.-23.Dez 10	<b>Volontariat an der Österreichischen Botschaft Madrid</b> (Recherchearbeit und Informationsaufbereitung zu aktuellen außen- sowie innenpolitischen Themen, Beantwortung allgemeiner BürgerInnenanfragen, Unterstützung bei Vortragsvorbereitungen)
Aug.-Sept. 10	<b>Volontariat im Sozial- und Umweltbereich in Frankreich</b> /Bordeaux/Montendre (Interkultureller Austausch, Erfahrungsgewinn in Projektorganisation und Teamführung, Projektarbeiten mit Kindern, sozial randständigen Jugendlichen und alten Menschen, Mitarbeit bei lokalen Umweltschutzprojekten)

Juli-Aug.09	<b>Praktikum im Reisebüro Öamtc-Reisen Perg</b> (buchhalterische Tätigkeiten, Kundenservice, allgemeine Büroarbeit)
Wintersem. 07	<b>Geringfügige Beschäftigung bei Manpower GmbH</b> (Catering-Service in verschiedenen Hotels und bei Events, Schulung in Hospitality Technics im 4-5* Servicebereich)
Juli-Aug.08 und 07	<b>Praktikum im Reisebüro Öamtc-Reisen Perg.</b>
Juli 05	<b>Ferialjob als Museumsführerin im Historischen Museum Altenburg</b> in Windhaag, Oberösterreich (Präsentieren der lokalen Geschichte vom Mittelalter bis zur Moderne)

---

## SPRACHEN

**Deutsch** (Muttersprache), **Englisch** und **Spanisch**: fließend in Schrift und Sprache  
**Französisch**: Grundkenntnisse

---

## COMPUTERKENNTNISSE

Generelle Windows Anwendungen, Word, Excel, Powerpoint, Adobe Photoshop, Internet

---

## INTERESSEN UND FREIZEITBESCHÄFTIGUNGEN

<b>Reisen:</b>	Irland, Frankreich, Griechenland  3-Wochenaufenthalt im April 09: <b>Reisen und Arbeiten auf Teneriffa und Gran Canaria</b>  <b>USA</b> (17-tägige <b>Studienreise</b> im Feb.10 im Rahmen der Universität Wien, Besuch der <b>UNO</b> in NYC, der <b>Weltbankgruppe</b> und des <b>IWFs</b> in Washington D.C.)
<b>Sport:</b>	Ehemals <b>Vereinsvolleyball</b> in Perg
<b>Kunst:</b>	<b>Zeichnen</b> (Bleistift, Kohle, Portraits)
<b>Literatur:</b>	Irvin Yalom, Milan Kundera, T.C. Boyle, Max Frisch, Wolf Haas, Thomas Bernhard

---